



---

**Trabajo final de graduación. PIA**

Naturaleza jurídica de las empresas que ofrecen servicios de transporte a través de plataformas virtuales (Caso Uber)

**Alumno:** Bastias, Oscar Mauricio

**Carrera:** Abogacía - Universidad Empresarial Siglo 21

**Año:** 2018

## **Resumen.**

El caso "Uber" ha suscitado recientemente un gran revuelo mediático. El gremio de los taxistas ha alzado la voz contra la empresa por considerar que llevan a cabo su misma actividad sin cumplir con la normativa al respecto, por lo que consideran que se está incurriendo en una competencia desleal. La empresa se desentiende de esta acusación amparándose en la aplicación electrónica utilizada para erigirse como un servicio propio de la sociedad de la información,

La problemática surge por falta de regulación de este tipo de empresas y las diferentes posturas sobre su naturaleza jurídica; ¿Son empresas de transporte privado?, ¿Son empresas de tecnología que solo conectan choferes con pasajeros? Definir su naturaleza jurídica es lo que primero se abordará en este trabajo, para así concluir que permitir el funcionamiento de estas empresas y establecer un marco jurídico tiene importantes implicancias sociales ya que genera un beneficio para los usuarios quienes verán ampliada la oferta de transportes; para aquellos que quieran participar como choferes, debido a que esto genera puestos de trabajo y beneficiará a los choferes de taxis y remises, quienes estarán en pie de igualdad antes los choferes de estas empresas.

**Palabras claves: servicios de transporte, plataformas virtuales, Uber, choferes, pasajeros.**

## **Abstract.**

The case "Uber and Cabify" has recently sparked a great media uproar. The guild of taxi drivers has raised their voices against the company considering that they carry out their same activity without complying with the regulations on the matter, for what they consider that they are committing unfair competition. The company disregards this accusation based on the electronic application used to establish itself as a service of the information society,

The problem arises due to lack of regulation of this type of companies and the different positions on their legal nature; Are they private transport companies? Are they technology companies that only connect drivers with passengers? Defining its legal nature is what will be addressed first in this work, in order to conclude that allowing the operation of these companies and establishing a legal framework has important social

implications as it generates a benefit for users who will see the transport offer expanded; for those who want to participate as drivers, because this generates jobs and will benefit the drivers of taxis and remises, who will be on an equal footing before the drivers of these companies.

**Keywords: transport service, virtual platforms, Uber, drivers, passengers.**

<b>Indice</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Transporte de pasajeros en general.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción. Breve reseña histórica.....</b>	<b>3</b>
1.1 Contrato de transporte.....	4
1.1.1 Contrato de transporte entre privados. ....	4
1.1.2 Servicio de transporte público.....	7
1.1.3: La regulación del Transporte de pasajeros en la Argentina .....	11
1.1.3.1 Ley N° 12.346: Comisión Nacional de Coordinación de Transportes. Decreto 958/92 desregulación del autotransporte público de pasajeros. Resolución 374/92 Normas complementarias y procedimientos administrativos para la inscripción en el Registro Nacional de Transporte de Pasajeros por Automotor. Decreto 660/96 Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional. Decreto nacional 818/2018 Transporte Automotor de Pasajeros.....	12
<b>Conclusión parcial.....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 2: Empresas que ofrecen servicios de transportes a través de plataformas virtuales.....</b>	<b>27</b>
Introducción.....	27
2.1 Origen.....	27
2.2 Derecho Comparado.....	29
2.2.1 Países donde están regulados.....	29
2.2.2 Países donde se encuentran prohibidos .....	31
2.3 Situación en Argentina.....	33
2.3.1 Posición de los sindicatos de Taxis.....	34
2.3.2 Posición de las empresas de transporte a través de plataforma virtual. ....	36
Conclusión parcial.....	38
<b>Capítulo 3: Antecedentes jurisprudenciales y legales nacionales.....</b>	<b>40</b>

Introducción.....	40
3.1 Sindicato de peones de taxi de la capital federal y ots. Contra GCBA y ots. sobre amparo.....	40
3.2 Ley de Movilidad N° 9086, provincia de Mendoza.....	45
3.3. Suprema corte de justicia - Sala Segunda Poder Judicial Mendoza (2018). Asociación de propietarios de taxis de Mendoza (a.pro.ta.m.) (aprotam) c/ Gobierno de la provincia de Mendoza p/ acción inconstitucional .....	52
3.4. Proyecto de modificación Código de Transporte, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	53
Conclusión parcial.....	57
<b>Capítulo 4: Regulación de las empresas de transporte a través de plataformas virtuales.....</b>	<b>59</b>
Introducción.....	59
4.1 Sujetos de la relación jurídica.....	59
4.1.1 Relación entre Estado y empresas.....	60
4.1.2 Relación entre empresas y pasajeros. Responsabilidad Civil de la empresa. Diversos supuestos.....	62
4.3 Beneficios de la regulación.....	66
Conclusión parcial .....	67
<b>Conclusión final .....</b>	<b>69</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>71</b>
Doctrina.....	71
Legislación.....	71
Jurisprudencia .....	72

## **Introducción.**

Las empresas de transporte a través de plataformas virtuales nacen como una *start up* tecnológica con una propuesta innovadora para el pasajero y el chofer en la experiencia de uso del servicio de taxi, donde el pasajero puede tener a su disposición en cualquier momento y lugar un vehículo que lo lleve a su destino, comunicando conductores con clientes mediante una aplicación en sus teléfonos inteligentes.

El transporte, por su conexión con el interés general, se encuentra regulado por la Administración Pública de modo que así se consigue que el mayor número de personas pueda usarlo, al mismo tiempo que se garantiza la viabilidad de las empresas que prestan tal servicio, por lo que regular a este tipo de empresas sería el camino correcto. Sin embargo, los representantes de las mismas insisten en que su actividad mercantil no puede enmarcarse en la normativa reguladora de los servicios de transporte. Mientras que los sindicatos de choferes de taxis sostienen que están en desigualdad de condiciones, alegando competencia desleal, realizando reclamos a través de medidas de fuerza, como cortes de calles y ataques a choferes de las empresas de plataforma virtual; en el medio del conflicto, los usuarios.

Por lo tanto, para despejar todo tipo de dudas, discusiones, conflictos y darle una solución jurídica a la temática es que hay que determinar la naturaleza jurídica de las empresas de transporte a través de plataformas virtuales, para luego indicar bajo que figura es conveniente regularlas ¿Se tratan de empresas que, en esencia, practican una actividad de transporte de personas o, al contrario, solo a través de su plataforma conectan personas con choferes?

Lo que pretende el presente trabajo de investigación es exponer que las empresas de plataforma virtuales de transporte constituyen una actividad privada de interés público y que es de suma necesidad establecer una normativa que así lo determine.

Es el Derecho, en su faz administrativa, el que debe dar una respuesta adecuada, a través de la regulación de estas empresas virtuales, logrando así establecer, no solo normas de convivencia, sino también un marco legal para el correcto funcionamiento de los servicios de transportes y el respeto a los usuarios, es por eso que en este trabajo se resaltarán los casos de la Provincia de Mendoza y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales al conflicto le dieron respuestas totalmente opuestas, mientras que

Mendoza reguló esta actividad, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió sancionar a quienes lleven adelante estas prácticas.

A los efectos de introducir al lector en la temática, en primer medida se procederá a realizar una breve reseña histórica del transporte, en el capítulo uno se desarrollan temas como el contrato de transporte, tanto público como entre privados. La correcta conceptualización doctrinaria que se le ha brindado a los servicios públicos, en especial al de transporte, recorriendo los diferentes extremos y requisitos generales y particulares que requiere cada empresa para desarrollar esta tarea, los principios que la rigen y los alcances de la misma.

Ya en el capítulo dos, se procederá a interiorizar al lector en el origen de las empresas de transporte a través de plataformas virtuales, su recepción en el Derecho comparado, analizando casos de países que han regulado la materia y quienes la han prohibido, llegando a la situación en nuestro país, donde se expresarán las posiciones de los sindicatos de taxistas y la de las empresas a las cuales hace referencia este trabajo.

En el capítulo tres, se encuentran los antecedentes jurisprudenciales y legales, aquí el lector podrá observar los diversos fallos sobre la materia expresados por la justicia mendocina y de la Ciudad autónoma de Buenos Aires. A la vez que encontrará legislación al respecto de las localidades anteriormente señaladas.

El capítulo cuatro se centra en el desarrollo y argumento de la hipótesis de trabajo, la relación que se da entre los distintos sujetos de esta relación de derecho y por último los argumentos que expresan los beneficios de la regulación de este tipo de empresas.

Finalmente, se brindarán las conclusiones parciales y generales pertinentes, fundamentando puntualmente cada aspecto con el contenido de la investigación, a los fines de que el lector obtenga una acabada noción de la postura sostenida, destacando que al tratarse de un tema incipiente, muchos son los retos a los que nos enfrentamos, en tanto que no abunda la doctrina al respecto.

## **Capítulo 1: Transporte de pasajeros en general**

### **Introducción. Breve reseña histórica.**

Ya en la prehistoria el hombre poseía un rudimentario pero eficiente sistema de caminos interconectados, por el cual trasladaban personas y distintos tipos de mercaderías. Bien a pie o a lomo de animales sus mercaderías lograban llegar a destino.

En la etapa preindustrial el viaje se tornaba muy lento debido a la inexistencia de transportes eficaces, todo el transporte se hacía a través de animales, existiendo sólo dos vías, los caminos a herradura y las carreteras donde circulaban solamente los carros. Las grandes mercancías eran transportadas a través de vías fluviales

Durante la revolución industrial el transporte consigue un avance espectacular, la creación de una vía segura y adecuada para el transporte, y una máquina potente y regular, nace así el ferrocarril.

Podría decirse que el ferrocarril ha sido el medio de transporte fundante de nuestro país. Si bien actualmente tiene un presente problemático y ha perdido la gloria que otrora tuvo, en los comienzos del Estado-Nación cumplió un papel fundamental como medio para el desarrollo económico, político y social.

A principios del siglo XX se consiguen los derivados del petróleo de manera industrial, es por eso que comienza el asfaltado de las carreteras (y de calles y avenidas en las grandes ciudades), y además se obtiene, con el motor de explosión y la rueda de caucho, un vehículo rápido y seguro, tanto como el tren. Que si bien para 1927 el ferrocarril llega a trasladar el 97% de las cargas interurbanas, en la década del '30 la red encontró un competidor feroz: los caminos que se construyeron, en la mayoría de los casos, en forma paralela a las vías. El Estado cambió su prioridad y dedicó recursos y subsidios a la inversión vial. Es aquí donde surgen los medios de transporte terrestres llamados colectivos y, en el caso del transporte de pasajeros en las ciudades, su principal competidor, el taxi.

El transporte automotor comenzó a masivizarse, aumentó la accesibilidad de la población gracias a la inversión que financió la red de caminos que, para 1960, se encontraba pavimentada en unos diez mil kilómetros, los cuales se duplicaron hacia el



fin de esa década. Cada medio de transporte ha tenido desarrollos diferentes ligados a acontecimientos históricos, económicos y políticos específicos, destacando que los conflictos parecen ser sello de nuestra sociedad. Con el surgimiento del taxi, las peleas y reclamos de los sectores que veían el auge de la competencia, no se hicieron esperar, de hecho el Diario La Nación expresa en un artículo sobre la historia del taxi (2009)<sup>1</sup> “el flamante transporte público no funcionaba en un marco legal claro, había un permiso precario para ensayo otorgado por la municipalidad. En consecuencia, la queja de parte de sus competidores no tardó en llegar.”

Hoy, décadas después, son los taxis los que ven aparecer una competencia y la situación parece repetirse, una nueva forma de trasladarse ha llegado a la sociedad, el transporte a través de plataformas virtuales, y nuevamente los conflictos no se han hecho esperar. Sin embargo no importa cuántas protestas se realicen alrededor de esta nueva tendencia, al parecer estas empresas, al igual que el taxi, llegaron para quedarse y es el Estado el que debe darles un marco para su funcionamiento. Hoy no está claro que tarea desarrollan las empresas de transporte por plataforma virtual, es por eso que usuarios que aprueban el servicio, pero que se ven afectados por las idas y vueltas de la justicia, y los taxistas que se ven afectados por competencia desleal, reclaman una pronta solución, el avance del transporte público no se puede prohibir o frenar, por lo que la salida a este conflicto es la regulación.

## **1.1 Contrato de transporte.**

### **1.1.1 Contrato de transporte entre privados.**

En este apartado se aborda conceptos claves y generales sobre el contrato de transporte, estableciendo, tal como se define en el artículo 1280 del CCyC, que este existe 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>2</sup>

Lorenzetti (2015)<sup>3</sup> destaca que:

---

<sup>1</sup> <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-historia-de-los-taxistas-que-dieron-origen-a-los-primeros-colectivos-argentinos-nid2089057>

<sup>2</sup> Código Civil y Comercial (Ley 26.994)

<sup>3</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Este artículo brinda un concepto de contrato de transporte y otorga de esta manera, en forma precisa y clara, los límites conceptuales del mismo. Se diferencia del código de comercio anterior en virtud de que no existía una norma similar y, además, la presente resulta terminológicamente adecuada a nuestra realidad.(p11)

Es acertada la opinión del autor<sup>4</sup> (2015) al establecer como correcto el concepto de “parte” haciendo referencia al transportista, ya que esto nos permite encuadrar lo que conocíamos como transporte civil y comercial en un solo concepto. Había interpretaciones que nos señalaban que para la existencia del contrato de transporte, el transportista debía ser una empresa y debía existir onerosidad para ser comercial. Hoy el requisito solo es la onerosidad.

Este es el argumento más sólido de empresas como Uber para sostener, no sólo que sus actividad no es ilegal, sino también para sostener que al ser una empresa intermediaria entre chofer y pasajero no se los debe regular de manera especial, porque, según ellos, no son una empresa de transporte y la actividad que realizan los choferes con los pasajeros es una actividad privada ya regulada en el Código Civil y Comercial.

En La Nación<sup>5</sup> (2016) Mariano Otero, gerente general de Uber en Argentina expresó “Una parte llamada transportista traslada personas y la contraparte paga por el servicio recibido. Bajo esta normativa, es legal un contrato de transporte privado entre dos personas, donde aplicaciones tecnológicas como Uber facilitan la interacción entre ambas partes”.

Siguiendo la lógica de la empresa, al estar ante sólo un contrato entre privados es correcto hacer referencia a los artículos siguientes dentro del CCyCN que tratan sobre el transporte ente privados.

Si se analiza el artículo 1283 el mismo nos indica: <sup>6</sup>

Oferta al público. El transportista que ofrece sus servicios al público está obligado a aceptar los pedidos compatibles con los medios ordinarios de que dispone, excepto que exista un motivo serio de

---

<sup>4</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni

<sup>5</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni

<sup>6</sup> Código Civil y Comercial (Ley 26.994)

rechazo; y el pasajero o el cargador están obligados a seguir las instrucciones dadas por el transportista conforme a la ley o los reglamentos. Los transportes deben realizarse según el orden de los pedidos y, en caso de que haya varios simultáneos, debe darse preferencia a los de mayor recorrido.

Estamos frente a dos sujetos que claramente llevan adelante una relación de consumo, es por eso que es correcto recordar el concepto de la misma. El CCyCN hace una definición normativa y señala los sujetos que intervienen en la relación, indicando en su artículo 1092 que es aquella que se da entre un consumidor y un proveedor. Claramente su artículo siguiente señala, que cuando el consumidor celebre un contrato con una persona jurídica que actúe de manera profesional u ocasional para adquirir o gozar de servicios por parte de esta, estaremos frente al contrato de consumo.

Esta relación y este contrato tienen dentro de sus requisitos fundamentales la correcta información que debe brindar el proveedor al consumidor, como veremos es de mucha importancia al tema en cuestión.

Expresa el CCyCN en su artículo 1100:<sup>7</sup>

El proveedor está obligado a suministrar información al consumidor en forma cierta y detallada, respecto de todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, las condiciones de su comercialización y toda otra circunstancia relevante para el contrato. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con la claridad necesaria que permita su comprensión.

Y dice el artículo 1103<sup>8</sup>: “Efectos de la publicidad. Las precisiones formuladas en la publicidad o en anuncios, prospectos, circulares u otros medios de difusión se tienen por incluidas en el contrato con el consumidor y obligan al oferente.”

Es importante tener en cuenta estos artículos porque como nos dice Lorenzetti (2015) “El proveedor tiene el monopolio de la información ya que es quien "crea" el

---

<sup>7</sup> Código Civil y Comercial (Ley 26.994)

<sup>8</sup> Código Civil y Comercial (Ley 26.994)

bien o servicio a ser ofrecido, además de establecer las condiciones de comercialización”

Además el autor<sup>9</sup> define al deber de información de la siguiente manera:

Es el deber jurídico obligacional, de causa diversa, que incumbe al poseedor de la información vinculada con una relación jurídica o con la cosa involucrada en la prestación, o atinente a actividades susceptibles de causar daños a terceros o a uno de los contratantes, derivados de dicha información, y cuyo contenido es el de poner en conocimiento de la otra parte una cantidad de datos suficientes como para evitar los daños o inferioridad negocial que pueda generarse en la otra parte si no son suministrados

De suma importancia es tener en cuenta lo estipulado en el artículo 1103 cuando se refiere a la publicidad, es claro Lorenzetti (2015)<sup>10</sup> al decir que la publicidad que realiza el proveedor es lo que debe cumplir a la hora de prestar su servicio al consumidor.

Al analizar estos artículos, el argumento de UBER pareciera ser muy débil. La legislación es contundente, es el proveedor quien debe brindar la información correcta, y es él mismo el que debe responder por lo que oferta en sus publicidades, y es evidente que en el caso en cuestión, el chofer no es el proveedor, quién tiene el monopolio de la información y quién realiza las publicidades es UBER, y basta con observar las publicidades de esta empresa para que el consumidor concluya en que el servicio de transporte no se lo ofrece el chofer si no que es UBER quien ofrece celebrar este tipo de contratos.

### **1.1.2 Servicio de transporte público.**

Enseña Escola<sup>11</sup>, que:

---

<sup>9</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

<sup>10</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

<sup>11</sup> Escola, H. J. (1984). Compendio de Derecho Administrativo. Bs. As.: De Palma.

al principio las necesidades y exigencias que actualmente son atendidas por los servicios públicos, eran satisfechas por medio de prestaciones y servicios que estaban a cargo de los propios interesados, o de otros particulares. Así, por ejemplo, quien necesitaba trasladarse o viajar, o atender sus dolencias o enfermedades, debía procurarse por sí mismo, o medio de sus parientes o amigos, los medios indispensables para ello, o recurrir a otros particulares que se iban dedicando a cumplir tales cometidos, de manera más o menos completa y adecuada. Como resulta fácil comprenderlo, esas necesidades y exigencias fueron variando y acrecentándose con el tiempo, paralelamente al desarrollo de los distintos grupos sociales y al aumento de la complejidad general de sus relaciones internas y externas. La tendencia a mantener en manos privadas la prestación de los servicios a los requerimientos existentes, que parecía como una consecuencia natural del liberalismo económico y de la libertad política entonces surgiente, sólo comenzó a revertirse cuando se advirtió la importancia que tenían esos servicios y los inconvenientes que se derivaban de su ejecución por parte de quienes tenían, como meta natural, la obtención de un lucro o beneficio, que no siempre se compadecía con la índole propia de tal prestación.

Es necesario comenzar con una introducción para dilucidar el concepto de servicio público y recordar que, a lo largo de la historia argentina, el concepto ha ido mutando a través de distintas fases.

Según Francisco Losada (2012)<sup>12</sup> existen en nuestro país, tres periodos que influenciaron en la evolución del concepto de servicios públicos. El primero de ellos se ubica a mediados del siglo XIX, en el que rol de los particulares era fundamental y se caracterizaba por el fomento de actividades a cargo de aquellos.

Ubica la segunda etapa en la redacción de la Constitución Nacional de 1949, y explica que este periodo se caracteriza por la fuerte intervención del Estado tanto en la regulación como en la explotación de los servicios públicos.

---

<sup>12</sup> Losada, F. (2012). *Hacia una Teoría General del Derecho del Transporte*. Córdoba: Ed.Lerner.

Y por último la tercera etapa comienza en los años 90' con las privatizaciones de los servicios y la sanción de la Constitución de 1994 y con ella el surgimiento de los Entes Reguladores.

Así el autor<sup>13</sup> llega a la conclusión de que

servicio público es toda actividad de prestación material, esenciales para la vida comunitaria, realizadas por el Estado o por su delegación y bajo su control, cuya titularidad es ejercida por él, bajo un régimen de derecho público con los caracteres de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, uniformidad, mutabilidad, calidad y eficiencia.

En el concepto citado se encuentran los caracteres del servicio público, y si bien no hay una opinión uniforme en la doctrina, la opinión de Marienhoff es palabra autorizada para el tema en cuestión. Para este autor los caracteres son continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad y obligatoriedad.

Parafraseando al autor (1966)<sup>14</sup>, entendemos por continuidad a la prestación del servicio sin interrupciones y de forma oportuna. La misma puede ser absoluta, como sucede con el servicio del agua, o relativa como lo es el transporte.

Regularidad significa que el servicio debe cumplirse de acuerdo a las normas que rijan al mismo.

La uniformidad es la igualdad de trato que debe dárseles a los habitantes en la utilización de un servicio público, es un corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley

Generalidad es que el servicio pueda ser exigido y usado por todos los habitantes, ya que ha sido establecido o regulado por el Estado para satisfacer una necesidad general o colectiva.

Y la obligatoriedad es inherente al servicio, por su propia naturaleza, la obligatoriedad de la prestación y su exigibilidad por parte de los usuarios.

---

<sup>13</sup> Losada, F. (2012). *Hacia una Teoría General del Derecho del Transporte*. Córdoba: Ed.Lerner.

<sup>14</sup> Marienhoff, M. (1966). *Manual de Derecho Administrativo*. Bs. As.: Ed. Abeledo Perrot.

Losada<sup>15</sup> citando a Urrutigoyti agrega un carácter más llamado mutabilidad y nos indica

no resulta difícil de explicar, ya que los servicios públicos resultan en sí variables por diferentes condiciones de tipo económicas, geográficas, culturales, ideológicas, etc. Este carácter explica por un lado el auge, noción, crisis del concepto y resurgimiento del concepto, por un lado y por otro, explica el hecho de que en algún momento dada una determinada actividad sea considerada o elevada a servicio público y en otro momento, la misma actividad deje de serlo, o simultáneamente en un lugar puede ser considerada servicio público en un lugar y en otro no.

Lo expuesto hasta ahora sirve para poder formular una definición de transporte público, y parece correcta la que nos brinda el mismo Losada<sup>16</sup>:

aquel servicio que presta el Estado por sí o por terceros, bajo un régimen de derecho público, a efecto de satisfacer necesidades sociales en el traslado de personas o bienes, con las características de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, uniformidad, mutabilidad, calidad y eficiencia.

Esta definición nos indica que el servicio de transporte puede ser prestado por terceros, y esta prestación puede asumir la forma de concesión, autorización o permiso.

En la concesión de servicios públicos el Estado cede la explotación del servicio, sin que ello signifique una renuncia a los mismos, los servicios quedan siempre bajo su protección.

Escola (1984)<sup>17</sup> define a este instituto como

un acto de la Administración Pública por la cual ésta encomienda a un tercero la organización y funcionamiento de un servicio público en forma temporal, otorgándole determinados poderes y atribuciones a ese fin,

---

<sup>15</sup> Losada, F. (2012). *Hacia una Teoría General del Derecho del Transporte*. Córdoba: Lerner.

<sup>16</sup> Losada, F. (2012). *Hacia una Teoría General del Derecho del Transporte*. Córdoba: Lerner.

<sup>17</sup> Escola, H. J. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bs. As.: De Palma.

asumiendo dicha persona la prestación del servicio a su propia costa y riesgo, percibiendo por ello una retribución, que puede consistir en el pago de un precio pagado por los usuarios, o en subvenciones o garantías que le fueran reconocidas, o en ambas cosas a la vez, cumpliéndose el servicio público bajo la vigilancia y control de la autoridad administrativa.

La autorización, por su lado, tiene el efecto de habilitar a un particular para el ejercicio de un derecho propio y preexistente, sujeto a determinadas reglas para su explotación. Hay que tener en cuenta que acá se hablan de actividades que son propias de los particulares, pero que sin embargo no se pueden ejercer sin el consentimiento de la Administración Pública.

El permiso consiste en la tolerancia concedida de manera unilateral por la Administración Pública en exclusivo interés del permisionario. Lo que se destaca de este instituto es la precariedad, ya que resulta revocable mediante el uso de la facultad discrecional del Estado sin genera derecho a indemnización, pues acá no nace un derecho como en la concesión, ni se reconoce uno preexistente como en la autorización. El permiso habilita al particular a realizar una actividad, que de no existir dicha tolerancia concedida por el Estado, estaría prohibida.

### **1.1.3: La regulación del Transporte de pasajeros en la Argentina**

La regulación del transporte en nuestro país comenzó en 1937 con la ley 12.346, y tuvo que esperar casi 50 años para ver su primera modificación con el decreto 958/92, de ahí el control del transporte sufrió varias modificaciones en los años 90 logrando la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, vigente hasta el día de hoy. Y recién en el año 2018 se realizó una modificación a las facultades de la comisión que analizaremos en el apartado siguiente y que sobre la facultad para crear nuevas categorías y tipos de servicios de transporte automotor, de acuerdo a las nuevas necesidades que se planteen.



**1.1.3.1 Ley N° 12.346: Comisión Nacional de Coordinación de Transportes.  
Decreto 958/92 desregulación del autotransporte público de pasajeros. Resolución  
374/92 Normas complementarias y procedimientos administrativos para la  
inscripción en el Registro Nacional de Transporte de Pasajeros por Automotor.  
Decreto 660/96 Modificación de la actual estructura de la Administración  
Nacional. Decreto nacional 818/2018 Transporte Automotor de Pasajeros.**

En 1937, bajo la presidencia de Roca, se crea la Comisión Nacional de Coordinación de Transporte a través de la ley 12.346 la misma establece que para poder explotar el servicio de transporte se necesitará previamente autorización de la misma. Y según su artículo 4<sup>18</sup> para otorgar el permiso se deberá tener en cuenta lo siguiente:

La comisión creada por la presente ley deberá coordinar todos los medios de transporte por agua y tierra, procurando que sirvan mejor a los intereses públicos y a la economía general de la Nación. Con este fin, al otorgarse los permisos a que se refiere el artículo 2º, deberá considerar:

a) Las necesidades y conveniencias públicas de transporte en la zona donde se propone implantar el nuevo servicio y la posibilidad de ser satisfechas por los acarreadores establecidos con los medios disponibles, o las mejoras que puedan introducir en los mismos en materia de horario, aumento de velocidad, rebaja razonable de tarifas, agregación de servicios necesarios o supresión de los inconvenientes;

b) La necesidad de salvaguardar la eficiencia presente y futura de los medios de transportes, existentes en la zona, procurando evitar la superposición de sistemas, en cuanto dañe la economía general;

c) La posibilidad de coordinar con los demás medios de transporte en la zona;

---

<sup>18</sup> Ley 12.346. Comisión Nacional de Coordinación de Transportes. 1937

d) Otros factores económicos que convenga consultar para acordar o denegar los permisos solicitados;

e) En todos los casos deberá darse preferencia al transporte que efectúe el servicio continuadamente y en las mejores condiciones de precio y tiempo.

Esta ley plantea una fuerte regulación y control del transporte por parte del Estado a través de la Comisión, basta con observar lo que indica su artículo 10<sup>19</sup>:

Las empresas transportadoras que hubieran obtenido permiso de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes estarán obligadas:

a) A aceptar el transporte de las personas y efectos que están autorizados a conducir, sin acordar preferencias por razón de tiempo y lugar;

b) A no cobrar por el transporte un precio distinto del establecido en las tarifas aprobadas por la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes. El precio sólo podrá recibirse en dinero o en cheques;

c) A no acordar diferencias de trato a ningún cargador sin autorización especial de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes;

d) A realizar los transportes con los recorridos y velocidades autorizados por la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes;

e) A suministrar a la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes todos los datos estadísticos que sean requeridos sobre el funcionamiento financiero de la empresa;

f) A asegurar sus riesgos y los de las personas y cargas que transporten, comprendiendo los riesgos de terceros;

g) Los transportes de personas o cosas de propiedad del Estado gozarán del 50 % de rebaja y deberán ser efectuados por los titulares de

---

<sup>19</sup> Ley 12.346. Comisión Nacional de Coordinación de Transportes. 1937

los permisos hasta un límite que no pase de un 5 % de la capacidad útil de cada unidad en marcha de las empresas transportadoras;

h) Toda empresa que obtenga un permiso acordado por la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes queda obligada a transportar gratuitamente, en toda la extensión de su recorrido, a un empleado encargado del cuidado de los hilos del telégrafo nacional o provincial instalados próximos al camino utilizado por los vehículos de dicha empresa.

Esta regulación primó por más de 50 años donde claramente no permitió la libre competencia en este sector, debido a que si no era necesario, no habilitaría a ningún servicio nuevo, y establecía que no podía haber dos sistemas similares porque la economía podría dañarse.

En los años 90 comenzó un proceso llamado desregulación de la economía destinada a eliminar aquellas trabas que entorpecían la expansión económica, limitaban las inversiones y generaban una inoportuna asignación de recursos. El gobierno pretendía un programa de transformación del sistema nacional de transporte, tendiente a racionalizar la oferta de servicios, expandir las inversiones y disminuir los costos, en la perspectiva de contribuir al incremento de la competitividad de la economía y al mejoramiento de la calidad de los servicios, algo muy diferente a la legislación anterior. Creía oportuno abrir el mercado del transporte ya que la demanda de este servicio había aumentado.

Se buscaba un régimen moderno para el transporte automotor de pasajeros, que permitiera la organización de servicios en libre competencia y el incremento de la oferta en cantidad, variedad y calidad, fortaleciendo las vinculaciones entre las provincias y regiones de la República, todo ello sin perjuicio de la garantía de una adecuada supervisión y fiscalización de los servicios. Esto permitiría a todas las empresas establecidas, y las que se incorporaran en el futuro, prestar servicio libremente en todos los recorridos, garantizando asimismo la continuidad de los servicios públicos en aquellos recorridos que determinara la autoridad de aplicación.

Es así que se dictó en Junio de 1992 el Decreto 958 que derogó la ley 12346, el mismo realiza diversas definiciones y crea nuevas figuras. En su artículo 3 establece su

clasificación de la siguiente forma: “El transporte automotor definido en el artículo 1° se clasifica en: a. Servicios públicos. b. Servicios de tráfico libre. c. Servicios ejecutivos. d. Servicios de transporte para el turismo.”

Y define en su artículo 13 a lo que considera servicio público:

Servicio publico - Constituye servicio público de transporte de pasajeros, todo aquel que tenga por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades de carácter general en materia de transporte.

La autoridad de aplicación tomará intervención en la reglamentación de los servicios públicos, en el otorgamiento de permisos, en la determinación de recorridos, frecuencias, horarios y tarifas máximas, y en la fiscalización y control de los mismos.

Ahora bien, es correcto enunciar lo que dice la ley en nuestro país sobre los permisos para la explotación del servicio público de transporte, el decreto 958/92 aborda los requisitos generales que deben cumplirse para explotar esta actividad, en su artículo 18<sup>20</sup> encontramos lo siguiente:

Permisos - La explotación del servicio público de transporte automotor de pasajeros será adjudicada a través de un permiso previo, cuya vigencia tendrá un plazo de DIEZ (10) años.

La adjudicación de un permiso bajo el régimen de servicio público, implicará para el permisionario la obligatoriedad de prestar los servicios en las condiciones establecidas por la autoridad de aplicación, y le permitirá asimismo acceder, en libertad de condiciones, a la explotación de cualquier servicio de tráfico libre de jurisdicción federal.

Por su lado el artículo 21<sup>21</sup> revela:

Otorgamiento de permisos - Cada ciento ochenta (180) días, la autoridad de aplicación otorgará los permisos para la explotación de servicios

---

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo Nacional(1992), Decreto 958/92, Buenos Aires

<sup>21</sup> Poder Ejecutivo Nacional(1992), Decreto 958/92, Buenos Aires

públicos a los transportistas que satisfagan los requerimientos establecidos por el presente y aquellos que se establezcan respecto del servicio público a otorgar. Los requisitos que determine la autoridad de aplicación no podrán limitar el ingreso al mercado de nuevos prestadores.

Esos requerimientos son parte de las obligaciones que deben cumplir los permisionarios, indica el artículo 25<sup>22</sup>:

Obligaciones del permisionario - Son obligaciones del permisionario:

a) Dar cumplimiento a todas las obligaciones que se deriven del permiso, y en virtud de ello prestar el servicio bajo las pautas de continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad en igualdad de condiciones y obligatoriedad.

b) Respetar el valor tarifario máximo establecido.

c) Contratar los seguros que amparen los riesgos vinculados con la prestación del servicio, con los usuarios y con terceros transportados y no transportados.

d) Presentar ante la autoridad de aplicación la información estadística que se requiera.

Este decreto crea una nueva figura llamada Tráfico Libre y la define en su artículo 14<sup>23</sup>:

Servicios de tráfico libre - Los servicios de tráfico libre son aquellos respecto de los cuales no existe restricción alguna respecto de la fijación de los recorridos o itinerarios, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos y condiciones o modalidades de tráfico.

Los transportistas que realicen un servicio público en un recorrido que supere los cincuenta (50) kilómetros, en las condiciones establecidas por

---

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo Nacional(1992), Decreto 958/92, Buenos Aires

<sup>23</sup> Poder Ejecutivo Nacional(1992), Decreto 958/92, Buenos Aires

la autoridad de aplicación, podrán realizar servicios de tráfico libre sobre cualquier recorrido, inclusive en competencia con servicios públicos.

Y este servicio es regulado en varios artículos, de los cuales enunciaremos los siguientes<sup>24</sup>:

**Art. 26. - - Comunicación previa** - Los transportistas de servicios públicos podrán desarrollar servicios de tráfico libre en cualquier recorrido de jurisdicción nacional, previa comunicación a la autoridad de aplicación, con un plazo no menor a los treinta (30) días corridos antes de la iniciación de los nuevos servicios.

La comunicación realizada en la forma y el tiempo establecidos, surtirá los efectos de una autorización automática respecto de lo comunicado, no pudiendo el transportista modificar las condiciones de la prestación sin comunicación previa. Los datos de los servicios se inscribirán en el Registro respectivo con la fecha de recepción de la comunicación, así como toda modificación que informen los transportistas.

En dicha comunicación, el transportista deberá informar sobre los servicios que decida prestar, y en particular:

- a) Orígenes y destinos a vincular y recorridos a realizar, especificando las paradas y el tráfico de intermedias que se pretende efectuar.
- b) Frecuencias, horarios y tarifas.
- c) Tipo de vehículo con el que desarrollará sus prestaciones, especificando la cantidad de asientos y las comodidades o servicios que se presten a bordo. Dicho vehículo deberá integrar la flota habilitada de la empresa de que se trate.

Estas especificaciones, que deberán también hacerse conocer al público, tienen la finalidad esencial de brindar información a los usuarios para que éstos tengan posibilidades reales de comparar las calidades y tarifas de los distintos servicios y prestadores.

---

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo Nacional(1992), Decreto 958/92, Buenos Aires

**Art. 27.** - - Modificaciones - Toda modificación en cualesquiera de dichas especificaciones, deberá comunicarse a la autoridad de aplicación con una anticipación de treinta (30) días corridos.

La supresión de frecuencias o de servicios, será comunicada con una anticipación de sesenta (60) días corridos, y será debidamente informada a los usuarios en los lugares de venta de pasajes.

**Art. 28.** - - Deber de continuidad - A fin de asegurar condiciones mínimas de regularidad y de seguridad al público usuario, y sin perjuicio de las prestaciones estacionales, los servicios de tráfico libre deberán mantenerse por el lapso de nueve (9) meses.

Desde hace años que se viene observando el avance y progreso del transporte, este decreto de hecho, fue dictado considerando organizar la oferta de servicios, expandir las inversiones y disminuir los costos, en la perspectiva de favorecer al incremento de la competitividad de la economía y al mejoramiento de la calidad de los servicios. Este decreto advertía que en esa época el servicio de transporte no satisfacía de manera correcta la demanda en tiempo, forma y cantidad de servicios. Pero también entendía que es una materia a la que hay que prestarle una debida atención, comprendía que se debía controlar los registros y la revisión de los requisitos exigibles para el ejercicio de las actividades de transporte, con el objeto de asegurar específicamente la necesaria fiscalización de los servicios, el cumplimiento de las normas en materia fiscal y de seguros, y el respeto por parte de los transportistas de las normas relativas al control mecánico y de seguridad de las unidades.

Asimismo se dictó, en Noviembre de 1992, la resolución 374/92 que regula a las operadoras que soliciten permiso para la prestación de Servicios de Tráfico Libre, el Anexo II de la resolución indica lo siguiente<sup>25</sup>:

Las empresas que deseen realizar servicios de tráfico libre deberán ser permisionarias de por lo menos un servicio público de carácter interurbano de Jurisdicción Nacional, con un recorrido que supere los cincuenta (50) kilómetros.

---

<sup>25</sup> Poder Ejecutivo Nacional (1992) resolución 374/92.

Las empresas que soliciten autorización para efectuar servicios de "Tráfico Libre", deberán presentar:

1 - Certificado de cumplimiento de:

-Inspección técnica aprobada para la totalidad del parque de la empresa.

-Contratación de los seguros obligatorios del parque y personal de la empresa.

-No adeudamiento de multas.

-Pago de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte.

-Presentación de horarios e información contable y estadística.

2 - Presentar una estimación de los costos de explotación atribuibles al servicio solicitado.

3 - Información relativa al servicio solicitado de acuerdo al siguiente detalle:

-Origen y destino

-Recorrido

-Modalidad de tráfico

-Frecuencias (Temporada alta y Baja)

-Tipo y categoría de servicio

-Cuadro Tarifario

-Horarios (de acuerdo a la Resolución S.T. N° 187/92

-Fecha de la solicitud

-Fecha de inicio del servicio

-Servicio estacional SI NO

-Fecha de finalización del servicio si es estacional



4 - Constancia de cumplimiento de obligaciones impositivas y previsionales correspondientes a los últimos SEIS (6) meses a contar desde el momento de la presentación.

5 - Remitir copia de la comunicación efectuada para realizar servicios de "tráfico libre" a cada una de las autoridades de transporte provinciales respectivamente involucradas.

La presentación de la información antes mencionada deberá realizarse en la dirección de transporte interurbano de pasajeros donde verificado el cumplimiento de las obligaciones de la empresa para con la secretaria de transporte se procederá a la apertura de un expediente y en el mismo acto se entregará al peticionante constancia de su solicitud comenzando en esa fecha a regir el plazo para la implementación del servicio (Art. 26 del Decreto N° 958/92.

Las empresas que en la actualidad operen servicios de Tráfico Libre, deberán adecuar sus presentaciones originales a la normativa de esta Resolución en un plazo de treinta (30) días.

Las modificaciones solicitadas por las empresas al compromiso de prestación asumido serán presentadas mediante la cumplimentación de un formulario provisto por la dirección de transporte interurbano de pasajeros a fin de que ésta verifique si se ajusta a la normativa vigente.

En junio de 1996 se dicta el decreto 660/96<sup>26</sup> y según el artículo 40, se crea la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la que actuará como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaria de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, asumiendo las competencias, facultades, derechos y obligaciones que se detallan a continuación<sup>27</sup>:

-Asegurar el funcionamiento de un sistema integrado de transporte interno e internacional coordinando sus acciones y elaborando las medidas que permitan el desarrollo de los modos aéreos, terrestre,

---

<sup>26</sup> Poder Ejecutivo Nacional. (1996) decreto 660/96

<sup>27</sup> Poder Ejecutivo Nacional. (1996)decreto 660/96

fluvial y marítimo, en condiciones de máxima eficiencia, de conformidad con las facultades otorgadas por la legislación y normativa vigente.

-Definir y controlar las políticas y planes de corto, mediano y largo plazo para transporte interno e internacional, que faciliten una adecuada coordinación orientadas en especial a favorecer la integración latinoamericana y promover los estudios y acciones que posibiliten distintas formas de desregulación, privatización y /o concesión parcial o total de los servicios, en la medida que tienda al perfeccionamiento del sistema. Asignar los recursos del sector.

-Efectuar el control y fiscalización de los servicios de transporte que se presentan a través de los diferentes modos, asegurando la misma calidad del servicio y protección al usuario en condiciones racionales de economicidad, y coordinar las acciones relativas a prevención, accidentes y seguridad vial.

Sin embargo, en Noviembre de ese mismo año, a través del decreto 1388 se instituye que<sup>28</sup>:

resulta necesario excluir de la competencia de la citada Comisión, la función atinente a la gestión del sistema de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y carga, a fin de concentrar sus recursos en el control y la fiscalización de las actividades desarrolladas por sus operadores, así como en la protección de los derechos de los usuarios.

Que ello procede toda vez que la función de gestión es un elemento esencial de la planificación del sistema de transporte, tarea que corresponde a los niveles de decisión política.

Y el mismo decreto en su Anexo I define expresamente las funciones de la Comisión las cuales serán<sup>29</sup>:

Artículo 3°-Para la fiscalización y control del transporte, a cargo de la comisión nacional de regulación del transporte de la secretaria de obras

---

<sup>28</sup> Poder Ejecutivo Nacional (1996) decreto 1388/96

<sup>29</sup> Poder Ejecutivo Nacional (1996) decreto 1388/96

públicas y transporte del ministerio de economía y obras y servicios públicos, fijanse los siguientes objetivos:

- a) Proteger los derechos de los usuarios.
- b) Promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte aquí comprendidas.
- c) Lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades.

Artículo 4°-la comisión nacional de regulación del transporte de la secretaria de obras públicas y transporte del ministerio de economía y obras y servicios públicos ejercerá sus funciones sobre el transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga sujetos a la jurisdicción nacional.

Artículo 5°-Son deberes de la comisión nacional de regulación del transporte de la secretaria de obras públicas y transporte del ministerio de economía y obras y servicios públicos:

- a) Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales ellas fueron tomadas.
- b) Recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación de los servicios.
- c) Intervenir sin demora cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, considera que algún acto o procedimiento de una empresa sujeta a su jurisdicción es violatorio de normas vigentes, o de algún modo afectan a la seguridad, ordenando a las empresas involucradas a disponer lo necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad.

d) Mantener información actualizada sobre las tenencias internacionales en la materia y sobre el desarrollo de nuevas tecnologías y modalidades operativas relacionadas con la prestación eficiente, segura y confiable de los servicios.

e) Proponer a la secretaria de obras publicas y transporte del ministerio de economia y obras y servicios publicos el dictado de normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte.

f) Elevar anualmente a la secretaria de obras publicas y transporte del ministerio de economia y obras y servicios publicos un informe sobre las actividades cumplidas por la entidad en el ano precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.

Articulo 6°-Son facultades de la comisión nacional de regulación del transporte de la secretaria de obras públicas y transporte del ministerio de economía y obras y servicios públicos, respeto de las modalidades aquí comprendidas, las siguientes:

a) Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte.

b) Fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario en función de lo establecido en los artículos siguientes.

c) Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder.

d) Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte y las penalidades fijadas en los contratos de concesión, en caso de incumplimiento de las condiciones allí establecidas.

e) Proveer información que le solicite la secretaria de obras publicas y transporte del ministerio de economia y obras y servicios publicos, referente a:

I) La determinación de las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de nuevos permisos de servicio público de transporte automotor de pasajeros.

II) Los llamados para participar en procedimientos de selección para la cobertura de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor.

III) Los proyectos de llamados a licitación para otorgar en concesión los sectores de la red ferroviaria cuya explotación no hubiera sido aún concedida, o que habiéndolo sido, las respectivas concesiones estuvieran próximas a culminar o en situación de caducar.

f) Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.

g) Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública.

h) Promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales incluyendo las medidas cautelares, para asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines de este decreto.

i) Asistir al señor Secretario de Obras Públicas y Transporte, a su requerimiento, en todas las materias de competencia de la comision nacional de regulacion del transporte de la secretaria de obras publicas y transporte del ministerio de economia y obras y servicios publicos.

j) En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del organismo.

Articulo 7º-En materia de transporte automotor, para el cumplimiento de sus funciones, tendrán las siguientes facultades:

a) Fiscalizar las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos prescriptos en la normativa aplicable.

- b) Efectuar el control de la estación terminal de omnibus de retiro de la ciudad de Buenos Aires (e.t.o.r.).
- c) Controlar la ejecución provincial o municipal de los subsidios entregados por la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos para la realización de obras de infraestructura.
- d) Asistir a requerimiento de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en la celebración de acuerdos y convenios con autoridades provinciales y municipales, en todo lo concerniente a la administración y control del transporte automotor.
- e) Percibir y fiscalizar el cobro de las tasas, derechos y aranceles en materia de transporte automotor.

En 2018 se realiza una modificación al decreto 958/92 a través del decreto 818/2018, que a nuestro parecer, es muy importante para el tema que vamos a desarrollar. Se agrega a la clasificación que el Decreto 958 realiza en su artículo 3 la posibilidad de incorporar nuevas formas de transporte al indicar en su inciso e<sup>30</sup>: “Los que en el futuro establezca la Autoridad de Aplicación.”

En su artículo 44<sup>31</sup> el decreto 958/92 establecía que “la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos será la autoridad de aplicación del presente decreto.” Y el 812 modifica ese artículo de la siguiente manera<sup>32</sup>: “La Secretaría de Gestión de Transporte del Ministerio de Transporte será la Autoridad de Aplicación del presente decreto. Facúltase a la Autoridad de Aplicación a crear nuevas categorías y tipos de servicios de transporte automotor, de acuerdo a las nuevas necesidades que se planteen”

---

<sup>30</sup> Poder Ejecutivo Nacional (2018) decreto 818/2018

<sup>31</sup> Poder Ejecutivo Nacional (1992) decreto 958/92

<sup>32</sup> Poder Ejecutivo Nacional (2018) decreto 818/2018

## **Conclusión parcial.**

En este primer capítulo se abordó al transporte en su esfera privada y pública, indicando sus características más importantes y así lograr una diferenciación. El transporte entre privados se analizó para observar, en forma general, la posición que sostienen las empresas como Uber, mientras que el transporte como servicio público se examinó para establecer la postura de este trabajo, Uber debe ser regulado por el Estado y hay legislación suficiente para que así sea, es por eso que se repasó la regulación del transporte argentino en el tiempo, y como se pudo observar en la actualidad está vigente la legislación que faculta a la autoridad de aplicación y control del transporte a crear nuevas figuras según las necesidades que se planteen.

El Estado debe controlar y vigilar la economía y está obligado a corregir las distorsiones que provoca el mercado en el transporte, debe asignar rutas, fijar las tarifas, cantidad de unidades, frecuencia y habilitaciones para el desarrollo de la actividad. Y esto resulta así, porque el transporte como servicio público tiende a satisfacer necesidades de traslado de carácter general y siendo prestado por particulares requiere un estricto control de la autoridad.

Regular significa proteger al usuario y a los planes trazados por la Administración, de ahí que el Estado debe sancionar al ineficiente que no cumpla con las pautas de calidad y eficiencia que el medio social exige. Si la sociedad invierte, por medio de sus impuestos, en obras y en todo lo que hace al mejoramiento de servicios, el Estado debe cuidarlos y no mal gastarlo esperando que el mercado corrija al ineficiente que contamina, rompe calles o hace uso inadecuado de la infraestructura del transporte.

## **Capítulo 2: Empresas que ofrecen servicios de transportes a través de plataformas virtuales.**

### **Introducción.**

Las empresas que ofrecen servicios de transportes a través de plataformas virtuales surgen en el 2008 como una novedad tecnológica con una propuesta disruptiva para el pasajero y el chofer en la experiencia de uso del servicio del taxi, donde el pasajero puede tener a su disposición, en cualquier momento, un auto que lo lleve a su destino.

Una de las empresas pioneras en el rubro, fue Uber, quién inició su desarrollo en San Francisco, Estados Unidos y a partir del 2012 comenzó a internacionalizarse.

### **2.1 Origen.**

Uber es actualmente una de las startups más grandes del mundo, con un capital y alcance bastante extendidos por el planeta, los cuales han logrado en tiempo récord. El progreso de Uber ha sido tan abrumador que en menos de 10 años pasó de ser una empresa con un valor de 60 millones de dólares, a una con un valor aproximado de 50 mil millones de dólares, convirtiéndola en una de las startups más poderosas de la actualidad.

En la revista Forbes<sup>33</sup> (2015) encontramos parte de la historia de Uber, la cual tiene sus orígenes en el año 2009 cuando un par de empresarios estadounidenses, Travis Kalanick y Garrett Camp, quienes desarrollaron, en San Francisco, una aplicación para smartphones que podría llamar a un taxi privado con sólo apretar un botón. Un año después nació Uber.

El servicio, en un principio, incluía autos Lincoln negros y choferes con guantes blancos. Los jóvenes de esa ciudad quedaron maravillados. Todos los involucrados veían beneficios, los pasajeros al encontrar un transporte accesible, los choferes que lograban ingresos extras y Uber construía un negocio que les representa 20% de cada viaje.

En mayo de 2011, la empresa sale de las ciudades de San Francisco y llega a una de sus ciudades más lucrativas, Nueva York (se estima que actualmente 200.000 personas usan Uber diariamente). A finales de este mismo año logra la

---

<sup>33</sup> <https://www.forbes.com.mx/uber-de-la-innovacion-a-la-realidad/>



internacionalización pisando suelos parisinos y recibe una inversión de 32 millones de dólares, entre los inversores se encuentra Jeff Bezos, fundador de Amazon.

En 2013 la compañía inauguró sus servicios en India y algunas ciudades de África, logrando así una presencia en 35 ciudades alrededor del mundo. Este mismo año, Uber recibe la increíble inversión de 258 millones de dólares por parte de Google Ventures y cierra el año con un valor de 3 mil 760 millones de dólares.

En junio de 2014, Uber entra oficialmente a China, país que se había convertido en su mercado más grande, debido a que 5 de las 10 ciudades más grandes en las que operaba Uber se encontraban en China.

Lamentablemente, la buena racha de Uber se vio severamente afectada a partir del segundo semestre de 2015, comenzando con una de las protestas más violentas contra la compañía a finales de junio en Francia, en la que taxistas y otros que apoyaban su causa bloquearon calles, quemaron objetos como cauchos y atacaron a supuestos conductores de Uber.

La mala racha continuó en septiembre cuando su competidor más fuerte en China, Didi Chuxing, el Uber chino, con el cual venía batallando desde los primeros meses de la compañía en el país, dobla el valor y alcance de la compañía. Este conflicto terminaría en julio de 2016 cuando la compañía Didi, logra las 400 ciudades en el país asiático, mientras que Uber apenas llegaba a las 100, por lo que finalmente Uber, llegó a un acuerdo con Didi, cedió el mercado.

En mayo de 2016 Uber recibe un duro golpe al ser expulsada de la ciudad de Austin, Texas, luego de que se aprobara una medida contra las corporaciones, como consecuencia de las protestas y votos de una gran parte de los ciudadanos. Dos meses más tarde, Uber, una vez más es expulsada, sólo que esta vez de un país entero, Hungría, luego de que una legislación gubernamental, hiciera imposible para la compañía continuar con sus servicios.

En la actualidad Uber funciona en ciudades sin regulación, en otras está prohibida, mientras que en algunas está regulada como empresa de transporte. Esta problemática es la que se analizará en los puntos siguientes.

## **2.2 Derecho Comparado.**

Para Uber el camino no ha sido fácil en muchos lugares del mundo, ya que no han sido bien recibidos por el gremio de taxistas, empresarios e incluso gobiernos, por lo que han sido expulsados de ciudades, países, han enfrentado demandas y sido víctimas en protestas y legislaciones gubernamentales. Eso definitivamente, ha sido un problema para el crecimiento de la compañía.

Además ha enfrentado grandes protestas y demandas por parte del gremio taxista, desde conductores hasta asociaciones enteras alrededor del mundo, que alegan que la competencia de Uber es injusta, además de no cumplir con los requerimientos necesarios para que los conductores de la marca ejerzan en el territorio. Un hecho lamentable sobre estos sucesos ha sido el ataque violento contra conductores de Uber. Los conflictos más sonados han tenido lugar en:

- París, Francia. 13 de enero de 2014.
- Londres, Berlín, París y Madrid, en una gran protesta en el continente europeo. 11 de junio de 2014.
- París, Francia. 25 de junio de 2015.
- Rio de Janeiro, Brasil. 24 de julio de 2015.
- Costa Rica. 21 de agosto de 2015.
- Jakarta, Indonesia. 22 de marzo de 2016.
- Cape Town, Sudáfrica. 3 de junio de 2016

### **2.2.1 Países donde están regulados.**

Son escasas las ciudades del mundo que reciben al servicio con los brazos abiertos y lo regulan. Lo habitual es la sombra de la ilegalidad y las airadas protestas de los taxistas.

La clase política no está dispuesta a enfrentar a los taxistas y afines, y cede ante las protestas y presiones que estos realizan. Sin embargo hay países que se animan a encontrar una solución legal al respecto, tal es el caso del Reino Unido donde, las autoridades consideran que Uber es legal, ya que sus trayectos están regulados a través de un GPS. De esta manera, este tipo de localización actúa a modo de taxímetro, lo que

es suficiente en el país y lo que provocó las iras de muchos taxistas. El alcalde de la capital británica, Boris Johnson, declaró que empatizaba con los conductores de taxis, pero que le resultaría difícil prohibir la polémica app, sin tener que enfrentarse a los tribunales. Y por eso prefería que este tema tuviese una solución dentro del marco de la ley.<sup>34</sup>(Revista San Diego, México, 2016)

En Brasil fue la justicia la que le permitió a Uber funcionar, los jueces argumentaron que la prohibición de la plataforma violaba los derechos a la libre iniciativa. La jueza autora de la sentencia indicó que Brasil no podría prohibir una actividad económica lícita abierta a la iniciativa privada y a la libre competencia, además de atentar contra la Constitución.<sup>35</sup> (Peródico Reforma, México, 2015)

Luego de esta sentencia San Pablo decidió regular esta actividad. El gobierno de esta ciudad brasileña ha decidido repartir 5.000 licencias para que los coches actúen como una suerte de Uber, aunque registrados, con coches negros y que ofrezcan aire acondicionado, además para poder operar, la empresa deberá pagar a la administración municipal una tasa media de 0,10 reales (unos 0,028 dólares) por cada kilómetro recorrido y que podrá variar en función del momento del día o de la oferta disponible.

En México D.F. también se le aplicó una tasa, los conductores de Uber deberán pagar un 1,5% de lo logrado en cada carrera, además de tener que pagar una tasa anual para lograr una licencia y tener un coche con unas determinadas condiciones.

En Canadá, varias ciudades también han optado por esta regularización. Las condiciones que se ha impuesto a los conductores que trabajan con la aplicación es que tengan una licencia y un seguro propios.

En la revista Noticias.ca<sup>36</sup>(2016) encontramos lo siguiente sobre Uber en Canadá:

Se exigirá un pago único de \$20.000 para poder operar, además de cuotas anuales de \$10 por cada conductor y 20 centavos por cada viaje originado en Toronto.

---

<sup>34</sup> <https://www.sandiegored.com/es/noticias/134510/Los-problemas-de-Uber-alrededor-del-mundo-y-su-solucion>

<sup>35</sup> <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=664006&md5=329fc0db8d9b9bc6b12a3676ce3b63ed&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

<sup>36</sup> <http://nmnoticias.ca/2016/04/08/toronto-nuevas-normas-regulan-servicios-taxi-uber-la-ciudad/>

Del resto muchas de las recomendaciones de la alcaldía de Toronto están en línea con prácticas que Uber y otras empresas similares ya venían aplicando, como la revisión de antecedentes de los conductores, seguros, tener vehículos con menos de siete años de antigüedad y ofrecer acceso a las personas con problemas de movilidad.

El alcalde de la ciudad, John Tory emitió un comunicado en apoyo a la nueva normativa la mañana de este jueves.

“Hoy en día tenemos nuevas regulaciones que crean igualdad de condiciones, proporcionan opciones seguras y convenientes para nuestros residentes, al mismo tiempo que permitirá a los conductores ganarse la vida de forma competitiva”.

### **2.2.2 Países donde se encuentran prohibidos**

En algunos países la reputación de Uber no es muy buena: ha irrumpido implacablemente en los nuevos mercados, provocando el descontento de los gobiernos locales e irritando a los taxistas tradicionales. Los choferes de taxis sostienen que hay una competencia desleal entre ellos y Uber, ya que la empresa no paga los mismos impuestos que ellos.

Según sus críticos Uber, es una empresa de transporte, y si pretende funcionar bajo el título de empresa intermediaria, los gobiernos y la justicia no deberían permitir su funcionamiento. Lo que oculta Uber, con gran astucia, es que su actividad es lucrativa, actuando como intermediario entre el potencial usuario y el vehículo que lo traslade, ya que cobra un porcentual del viaje al transportador.

Este costo se trasladará al pasajero, por lo que no existe nada de gratuito en su utilización.

Lo que significa que el servicio queda comprendido en las leyes que regulan tanto a nivel provincial como municipal el transporte de pasajeros, el mismo que encuadra a los servicios de taxis y remises.

No es ilegítimo que Uber brinde una aplicación para el transporte. Pero lo ilegítimo, lo que está prohibido, es que a través de esta aplicación se encubra un contrato de traslado oneroso.

Aquí Uber generaría una situación de privilegio de sus transportistas ante remiseros y taxistas.

Los taxistas sostienen que los conductores de Uber no tienen carnet especial de conducción, ni están inscriptos por la actividad económica que realizan, ni los titulares de los vehículos necesitan solicitar la habilitación municipal para destinar sus vehículos a una actividad lucrativa. Además de tener beneficios impositivos.

Bajo estos argumentos, hay países que han prohibido la actividad de esta empresa.

En Francia, el gobierno francés es pro-taxi. Primero, intentó frenar el desarrollo de Uber, y luego optó por regular la aplicación con la "ley Thevenoud", que no prohíbe a los conductores de UberX con licencia pero sí prohíbe UberPop, un servicio de bajo coste que contrata a conductores sin licencia comercial. Uber impugnó la ley en los tribunales para impedir su aplicación, lo que hizo que los taxistas y el gobierno se molestaran aún más. La situación culminó en graves manifestaciones.

Aunque la violencia fue muy impopular, el gobierno respaldó a los taxis y anunció la aplicación de controles. Poco después, dos de los principales gerentes de Uber fueron detenidos por "servicio de taxi ilícito".

Uber anunció que el servicio UberPop quedaba suspendido hasta nueva decisión de la justicia.

En 2016, Uber cerró su oficina en Frankfurt, Alemania, tras solo 18 meses de operación. Se fue de todas las ciudades alemanas después de chocar con las empresas de taxi, que no querían trabajar con ella, y con el regulador, que argumentaba que sus conductores no tenían la licencia correcta. En la actualidad la empresa ha vuelto al país para comprometerse a adecuarse a la ley, mientras que el país está trabajando en la ley de transporte, la cual entraría en vigencia en 2021. Una de las normas que se quieren cambiar es la de la obligación que tienen los coches de alquiler con conductores como Uber para tener que regresar a su ubicación inicial después de cada viaje.

De nuevo, fue la presión de los taxistas la que llevó al presidente de Turquía a anunciar que el servicio ofrecido por Uber era ilegal y que sería prohibido en junio de

2015. Ya en el 2018 se sancionó una ley que implicaba la pérdida de la licencia de transporte a las empresas que contrataran conductores de Uber por un tiempo de 2 años.

En India Uber había logrado que sea mucho más fácil que antes ir al trabajo en algunas ciudades indias. Los operadores tradicionales eran desorganizados y poco fiables, sin embargo, después de que una mujer fuera presuntamente violada por un conductor de Uber en Delhi, el gobierno local prohibió el servicio junto con otras aplicaciones de llamada de taxis. Luego introdujo normas que exigían a Uber obtener una licencia de taxi radio y para ello tendría que cumplir condiciones como ser el propietario de sus propios taxis o proporcionar zonas de estacionamiento designadas. Uber solicitó una licencia pero le fue denegada.

En Corea, como en todas partes del mundo, Uber ha generado mucha controversia. A las compañías de taxis existentes no les gusta Uber y se declararon en huelga en noviembre de 2014, así que el gobierno se vio obligado a hacer algo al respecto. Básicamente, el servicio Uber es totalmente ilegal porque los conductores sin licencia de taxi no pueden hacer negocios con sus propios coches. Uber de alguna manera ignoraba este hecho y comenzó su actividad, pero la compañía anunció su suspensión en marzo.

Uber culpó al gobierno por no permitir su servicio, insistiendo en que la autoridad es demasiado antigua y conservadora. Pero el aumento de la presión quedó claro cuando el director ejecutivo de Uber fue acusado en diciembre de violar las normas locales de transporte.

Analizando estos casos, sumando también los casos de Bulgaria o Australia, se observa que en todos los casos la presión de los taxistas ha sido fundamental para la prohibición de Uber, y se evidencian dos posturas de los gobiernos, por un lado los que no tienen intención de regular la app y adecuarse al avance de la tecnología y los que sostienen que la solución a todo esto es regular a Uber como una empresa de transporte.

### **2.3 Situación en Argentina**

La situación de Uber en nuestro país no difiere con lo que ocurre en todo el mundo. En Argentina, la empresa anunció el inicio de sus operaciones y abrió su cuenta de Twitter un domingo, el 27 de marzo del año 2016s. Desde entonces, repitió la

historia del resto del mundo: sindicatos de dueños de taxis en pie de guerra y usuarios en el medio de esta batalla.

Como en todas las ciudades donde opera Uber, se propone como moderna: busca trabajadores independientes, que pueden trabajar cuando lo decidan y ser sus propios jefes. La compañía también apunta a tener un parque automotor nuevo, con autos de gama media a alta. También con variaciones según ciudad, garantiza que sus choferes deben pasar por varios filtros, entre ellos tests de drogas y alcoholemia, un registro libre de infracciones, e inscripción fiscal (a cargo de ellos), entre otros.

Su llegada implica una serie de impactos en los modelos de negocios y en la intermediación. Y otros más complejos como las regulaciones ¿cómo hacen los gobiernos para proteger a las industrias locales para que no desaparezcan ante estas grandes tecnológicas, con alto poder publicitario y de lobby?

### **2.3.1 Posición de los sindicatos de Taxis.**

Al igual que los colectiveros, cuando aparecieron los taxis, hoy los conductores de este tipo de transporte reclaman por Uber, con marchas, cortes de rutas y lo más peligroso, ataque a conductores de la empresa.

El reclamo lo elevan a las autoridades del país, Omar Viviani, secretario general del Sindicato de Peones de Taxi la ciudad de Buenos Aires<sup>37</sup> exclama: “Le pedimos a la máxima autoridad del país para que interceda con estas aplicaciones multinacionales que vinieron a avasallar todos los derechos de los trabajadores taxistas” (Reuters,2015)

Además sostienen que si se tiene un accidente, en todo momento, con el taxi, el pasajero está protegido. Con el coche propio se puede tener un seguro a terceros y en caso de accidente, el pasajero no tendría una correcta cobertura, en cambio con el servicio de taxi desde el momento del siniestro el pasajero ya está cubierto por la póliza.

---

<sup>37</sup> <https://lta.reuters.com/articulo/transporte-argentina-uber-idLTAKCN1RN1WD>

Desde la llegada de Uber, hasta la actualidad, los choferes de taxis están en estado de alerta, a través de un comunicado que fue llamado “Fuera Uber”(2017)<sup>38</sup>, el sindicato expresa:

Las condiciones de contratación de UBER con usuarios y los llamados “socios conductores” expresamente aclaran que UBER no presta servicio de transporte, solo vende una conexión al “socio conductor” a cambio del 25% de la tarifa que ellos mismos regulan, lo que demuestra la malicia de la empresa ya que regula e interviene una supuesta relación entre privados.

Las entidades representativas –como lo expresamos en esta nota– hemos logrado el amparo del Poder Judicial para los trabajadores y propietarios de taxímetros, porque se está violando el principio de igualdad ante la ley. Los “socios conductores” son los que efectivamente violan la normativa porteña y la interjurisdiccional. Para ello precisan de un vehículo y de una aplicación. Es entonces UBER el instrumento y además la compañía que los está organizando para que cometan una acción ilícita.

Estimados compañeros, los taxistas contamos con el apoyo de la Legislatura de la Ciudad, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en nuestra defensa del transporte y el trabajo dentro del marco legal que rige nuestra actividad. Pero lamentablemente un sector del periodismo que se expresa a través de la radio, la televisión y los medios gráficos –salvo honrosas excepciones que las hay y hacen honor a la profesión defendiendo la legalidad de nuestro reclamo–, esos otros periodistas tergiversan la realidad, la falsean y la distorsionan tratando descaradamente de justificar a UBER utilizando el argumento de las “nuevas tecnologías”.

Por todo lo señalado:

Porque los taxistas no somos refractarios al avance tecnológico, todo lo contrario, y ya empezamos a implementarlo;

Porque el taxi es un emblema de las ciudades en que presta su servicio en todo el país;

---

<sup>38</sup> <http://www.spat.com.ar/2017/06/01/los-taxistas-exigimos-fuera-uber/>



Porque todos los taxistas lo vamos a defender contra estos verdaderos piratas modernos y sus publicistas mercenarios;  
Porque no abandonaremos nuestra justa lucha hasta derrotar éstas y otras multinacionales, en nuestra ciudad y en todo el país, tal como lo están haciendo nuestros compañeros en diversas ciudades del mundo enfrentando a esta plaga global;  
Porque defendemos una causa justa;  
Porque tenemos la fuerza que da la razón;  
Por todo esto y mucho más:  
¡¡Triunfaremos!!

### **2.3.2 Posición de las empresas de transporte a través de plataforma virtual.**

La relación entre el Estado y Uber ha pasado por varios escenarios, comenzando por una férrea oposición de los directivos de la empresa a los reclamos de los sindicatos y a las sanciones, a una apertura del diálogo, aceptando someterse a las leyes de provincias como Mendoza, y solicitando desde un principio una regulación que le indique a la empresa como funcionar.

En el 2016 en el diario La Nación<sup>39</sup> encontramos un extracto de un comunicado que había hecho Uber respecto a las prohibiciones que estaba sufriendo por parte de la justicia: "El Código Civil y Comercial (Ley 26.994), de aplicación nacional, establece en su artículo 1280 la figura del contrato de transporte. En base a este código, una persona puede transportar a otra a cambio de un pago"

En el mismo artículo<sup>40</sup> Mariano Otero, Ceo de Uber declaraba: "Una parte llamada transportista traslada personas y la contraparte paga por el servicio recibido. Bajo esta normativa, es legal un contrato de transporte privado entre dos personas, donde aplicaciones tecnológicas como Uber facilitan la interacción entre ambas partes".

En diciembre de 2017 el fallo de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictó un

---

<sup>39</sup> <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/uber-afirma-que-su-servicio-es-legal-y-no-detiene-su-despliegue-en-buenos-aires-nid1887119>

<sup>40</sup> <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/uber-afirma-que-su-servicio-es-legal-y-no-detiene-su-despliegue-en-buenos-aires-nid1887119>

fallo en el que ordenaba el bloqueo de la dirección [www.uber.com](http://www.uber.com)<sup>41</sup>, ante esta decisión la empresa sostuvo que la sentencia violaba los tratados de Derechos Humanos, a los que la República Argentina adhiere, quebranta el derecho a la libre expresión y profana al federalismo, ya que un juez de una ciudad no puede afectar con sus medidas a las demás provincias. Y expresó que la medida atentaba directamente contra el derecho de traslado de los usuarios y el de trabajo de los socios conductores.

En el mes de noviembre de ese mismo año los directores de la empresa indicaron que las leyes sancionadas por la legislatura porteña, las cuáles sancionaban con altas multas a conductores de taxis y remises que circulen sin el permiso especial, no les eran aplicables a sus conductores: "La razón es simple: como el servicio brindado por medio de la aplicación Uber no es ni taxi ni remis, no es necesario tener habilitación de taxi o remis, que son las que hoy existen en la Ciudad de Buenos Aires"<sup>42</sup> (Telam, 2018). Los agentes viales podrán, por un lado, retener la licencia de manejo a quien preste un servicio de transporte de pasajeros sin el permiso, autorización, concesión, habilitación o inscripción que la normativa aplicable requiera, sin perjuicio de la sanción pertinente. También contempla multas económicas para el titular o responsable de un vehículo que transporte pasajeros y que lo explote sin la autorización y/o habilitación para prestar el servicio establecida por la normativa vigente.

"Perseguir no es el camino. La Ciudad se debe un debate participativo porque la gente ya se expresó. El caso de Mendoza demuestra que con voluntad política se puede debatir la movilidad y la tecnología. Nuestro compromiso es con todos los que eligen Uber cada día"<sup>43</sup>

Y desde ese entonces los directivos comenzaban a indicar que su regulación sería una de las opciones a barajar: "la necesidad ahora, cada vez más evidente, es iniciar un diálogo para regular la manera en que todos queremos que la tecnología

---

<sup>41</sup> Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, Sala II. Caratulado: Incidente de apelación en autos "Uber" sobre 83- Usar indebidamente el espacio público c/fines lucrativos (no autorizados)" Registro: 2224/2017

<sup>42</sup> <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/uber-afirma-que-su-servicio-es-legal-y-no-detiene-su-despliegue-en-buenos-aires-nid1887119>

<sup>43</sup> <https://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/portada/112-cuater/52820-salio-una-ley-anti-uber>

beneficie a la ciudad, a los usuarios y a quienes buscan una oportunidad de ingreso"<sup>44</sup> (Telam, 2018). Los directivos de Uber manifestaron que:

No existió en ningún momento una propuesta específica sobre cómo podemos hacer para que Uber funcione en la Ciudad. Siempre estuvimos dispuestos a hablar y presentamos continuamente propuestas, tanto al Gobierno de la Ciudad como a otros actores. Esperemos que en algún momento se discuta, es un debate que la ciudad se debe. Para nosotros el tema no es Uber sí o Uber no. La cuestión es Uber cómo. Es decir, cómo Uber puede beneficiar a la ciudad, de qué forma las políticas de reducción de reducción de autos se transforman en algo concreto. Buenos Aires tiene políticas muy buenas de transporte, pero falta un paso extra: entender cómo funciona el carpooling, los viajes compartidos, y cómo eso puede descongestionar los caminos. Esperamos que ese debate empiece pronto, porque afuera la discusión es otra, se piensa en los vehículos autónomos y en que la gente deje de tener su propio auto. No podemos ser reactivos al debate; hay que darlo de forma proactiva, y Uber tiene mucho para contribuir. (Infotechnology,2017)

### **Conclusión parcial.**

Al parecer que el avance de Uber en el mundo, y sobre todo en Argentina, esta ceñido por un camino lleno de obstáculos. La clase política parece no tener interés en regular la actividad como corresponde y prefiere, al menos en Buenos Aires, crear leyes que endurezcan las sanciones a aquellos que se animen a trabajar con Uber, esta falta de regulación hace que, obviamente, los taxistas se sientan en una situación de competencia desleal, y que la empresa siga funcionando tildada de “ilegal” lo que provoca de manera injustificada, la violencia hacia los conductores de Uber.

Está claro que Uber llegó para quedarse, pero no se le puede permitir a la empresa llegar y actuar deliberadamente sin ajustarse a las leyes de las ciudades donde se encuentra, tampoco debe permitirse que los sindicatos que se oponen a su llegada

---

<sup>44</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/201811/310926-uber-transporte-ciudad-buenos-aires-fallo-judicial-legislatura-portena.html>

actúen de manera violenta hacia los conductores de Uber ejerciendo “justicia por mano propia”.

Hay que aceptar que estamos frente a un vacío legal, y que lo correcto sería lograr una regulación de este tipo de empresas, esto tendrá como consecuencia la protección y seguridad jurídica para todos los actores que intervienen en este negocio, sobre todo generaría protección para los usuarios. Toda regulación debe hacerse mirando al usuario, no a quien monopoliza un servicio. Y a los usuarios, ir en taxi o en un servicio como Uber, les es indiferente: quieren llegar a tiempo, a buen precio, en un vehículo decente, y bien tratados por el conductor. Quieren evitar que los paseen, quieren que acudan a su llamado cuando se solicita el servicio y que no les cobren de más. Quieren ganar tiempo y simplicidad.

Los gobiernos deben actuar en pos del bien común, y no dejarse amedrentar por sujetos que monopolizan un servicio y que actúan de forma violenta, sancionando leyes que atrasan, que nada que ver tienen con el avance de la tecnología en el mundo, pero tampoco deben responder a los intereses de una empresa que busca abarcar un mercado, generar grandes fortunas, pero que no quiere acatar las normas que el Estado pretende sancionar.

### **Capítulo 3: Antecedentes jurisprudenciales y legales nacionales.**

#### **Introducción.**

Es constante el enfrentamiento entre conductores de taxis y los choferes de las empresas de plataforma virtual, tan así que la cuestión trascendió a los estrados judiciales, a través de diferentes tipos de acciones con pretensiones disímiles.

En Argentina, los argumentos de los sindicatos de taxis y remises giran en base a la falta de Regulación, a la situación de la competencia desleal y el quebrantamiento del derecho a trabajar y ejercer industria lícita.

Por su parte, las empresas virtuales de transporte, defiende su postura y entiende que lo que realiza no es un servicio público, sino privado de transporte de personas y su actividad ya está regulada por normas del Código Civil.

#### **3.1 Sindicato de peones de taxi de la capital federal y ots. Contra GCBA y ots. sobre amparo<sup>45</sup>.**

En este apartado observaremos la primera presentación que se hizo en la justicia porteña contra Uber, y de manera general todos los fallos que se dictaron como consecuencia. Hasta el día de hoy, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no existe una regulación para Uber.

En Marzo del 2016, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comenzó la guerra judicial de los sindicatos de taxis y remises contra Uber, pelea, que por falta de regulación, sigue vigente en la actualidad.

El primer recurso presentado por los distintos gremios que nuclean a los taxistas, fue un acción de amparo contra el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el mismo plantean que el gobierno ha incurrido en la omisión ilegítima y arbitraria de ejercer el poder de policía permitiendo que un servicio irregular de transporte como Uber preste servicios. A través de una medida cautelar le solicitan al gobierno que suspenda toda actividad desplegada por Uber en la Ciudad que implique prestar o convocar a personas a prestar el servicio de pasajeros sin adecuarse a las previsiones del Código de Tránsito y Transporte. A su vez solicitaron que se ordene el cese de la publicación de las aplicaciones para celulares móviles ofrecidas por la empresa Uber Technologies

---

<sup>45</sup> Fuero Contencioso Administrativo y Tributario Sala II.

El Juzgado en los Contencioso Administrativo y Tributario n° 15 hace lugar a la cautelar solicitada y ordena al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que arbitre las medidas necesarias para suspender cualquier actividad que realice Uber hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

El juez determina<sup>46</sup> que la actividad que la empresa Uber desarrolla podría colisionar con lo establecido en el Regimen de faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 6.1.74<sup>47</sup>:

Asimismo, y siempre dentro ámbito de lo probable que resulta inherente a la consideración de toda medida cautelar, también corresponde señalar la posibilidad de que la actividad desplegada por UBER podría estar en colisión con el artículo 6.1.743 de la Sección 6, Capítulo I de la ley n° 451 “Régimen de Faltas”, entre otras normas.

Por último el magistrado se pronuncia en contra de la petición cautelar de hacer cesar la publicación de las aplicaciones celulares móviles<sup>48</sup>, entendió que no había argumentos que sustenten el pedido, sin embargo resolvió que la actividad de la empresa se suspenda hasta que haya una sentencia definitiva al respecto. Por lo que solicita suspender la actividad de la empresa, pero no así la publicación ofrecida por Uber para las aplicaciones de celulares móviles por la debilidad de argumentos y por el temor de invadir potestades de otras jurisdicciones:

Por último, habré de desestimar la petición cautelar destinada a que se disponga inmediatamente las medidas necesarias para ordenar el cese de la publicación de las aplicaciones para celulares móviles ofrecidas por la empresa UBER B.V. o UBER TECHNOLOGIES INC., por resultar inconducentes, carecer de argumentos que sustenten su

---

<sup>46</sup> Sindicato de peones de taxi de la capital federal y otros. Contra GCBA y otros. sobre amparo, agosto de 2016, fuero Contencioso Administrativo y Tributario.

<sup>47</sup> Ley 451, Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 2000. OTORGAMIENTO DE VIAJES DE MANERA NO AUTORIZADA. Quien asignare viajes requeridos por vía telefónica, correo electrónico, mensaje de texto (de telefonía móvil) o Internet, y no lo hiciera a través de las Centrales de Radio - Taxi autorizadas, será penado con multa de cuatro mil (4.000) unidades fijas. Idéntica sanción será aplicable al titular y/o responsable y/o chofer del taxi que efectuare el viaje asignado de ese modo. En todos los casos el Controlador y/o Juez interviniente deberá librar oficio a la Autoridad de Aplicación a fin de comunicar la resolución recaída.

<sup>48</sup> Sindicato de peones de taxi de la capital federal y otros. Contra GCBA y otros. sobre amparo, agosto de 2016, fuero Penal Contravencional y de Faltas.

procedibilidad y por la eventual invasión de potestades de otras jurisdicciones. Sin perjuicio de ello, en atención a que pueden encontrarse comprometidas materias vinculadas con poder de policía local relativas a la seguridad del transporte, la percepción de tributos y la protección de usuarios y consumidores, solicitaré informes a la Inspección General de Justicia relativas a la empresa conocida como UBER.

A pesar de la orden judicial dirigida al Gobierno, este no arbitró las medidas necesarias y la empresa Uber siguió desarrollando su actividad. En el mes de Abril el Fiscal de Cámara, Martín Lapadus, constató que Uber continuaba organizando una actividad lucrativa en la vía pública, sin contar con la correspondiente habilitación, haciendo hincapié en el peligro que conlleva la circulación de vehículos no habilitados.

La ley de Procedimiento Contravencional en su artículo 18, faculta a las autoridades preventoras solicitar aplicar medidas precautorias. El Fiscal argumenta que, tal como lo establece este artículo en su inciso b, Uber debe ser clausurado ya que es un caso de flagrante contravención que produce un grave e inminente peligro para la salud o la seguridad pública<sup>49</sup>. Y procede a comunicarlo al Juez, tal como lo establece la ley 12 en su artículo 29<sup>50</sup>: “Cuando el Juez o Jueza verifica que la contravención pone en inminente peligro la salud o la seguridad pública, puede ordenar la clausura preventiva del lugar, limitándola al ámbito estrictamente necesario, hasta que se reparen las causas que dieron motivo a dicha medida, y sin que ello impida la realización de los trabajos necesarios para la reparación.

La medida es apelable sin efecto suspensivo. La Cámara, prevista al o la Fiscal, debe expedirse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas.

La fiscalía sostiene que Uber infringe el artículo 83 del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Ley 12 Ley de procedimiento contravencional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1998

<sup>50</sup> Ley 12 Ley de procedimiento contravencional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1998

<sup>51</sup> Ley N° 1.472 Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2004 USAR INDEBIDAMENTE EL ESPACIO PÚBLICO. Quien realiza actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público, es sancionado/a con multa de doscientos (\$200) a seiscientos (\$600) pesos.”

La defensa de Uber entiende que la actividad de la empresa no se adecúa a la figura contravencional que establece el artículo 83, ni afecta el bien jurídico protegido, que para ellos es la libertad de circulación, ya que Uber es solo una aplicación que conecta personas y que el único espacio que ocupa es el virtual. Sostuvo que la imputación es arbitraria, además explica y, es el único argumento correcto y que coincide con lo que se pretende demostrar en este trabajo, que la actividad de la empresa no está prohibida sino no regulada, y que es el Estado quien debe reglamentar la actividad de transporte privado que se realiza como herramienta una aplicación móvil.

Oídas a las dos partes, el Juez sostiene que con todas las pruebas aportadas, la empresa organiza una actividad lucrativa sin contar con habilitación, configurando la contravención prevista y que si bien a primera vista la actividad está regulada por el Código civil y Comercial, los derechos previstos en el ordenamiento citado no son absolutos y quedan sometidos a leyes que reglamenten su ejercicio y en ejercicio de su autonomía y facultades legislativas el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha reglamentado la actividad transporte y todo vehículo que quiera realizar el ejercicio de una actividad comercial en su territorio debe solicitar habilitación o permiso, según impone el artículo 1.1.1 del Código de Habilitaciones y Verificaciones y tal como se ve, Uber carece de estos requisitos.

El magistrado rechaza el pedido de la empresa y decide proceder al bloqueo de la página, entiende que es un sitio susceptible de ser cerrado o inhabilitado temporalmente, o sea un lugar tendiente a ser clausurado de manera preventiva. Consideró que el obrar de la firma imputada por fuera del marco reglamentario constituye una actividad riesgosa que pone en peligro la seguridad pública, ya que el Estado no la controla.

Creemos correcta la decisión del magistrado, es claro que está acreditado el peligro a la seguridad pública, la actividad de Uber es una actividad riesgosa, los usuarios se encuentran totalmente desprotegidos, porque es un servicio no habilitado, su conductor no cuenta con licencia profesional y no tiene un seguro acorde a la actividad, por ende, al tratarse de un auto privado, para uso privado, el seguro que este cuenta probablemente no responda por personas transportadas en el marco de un contrato privado de transporte. Sin embargo creemos que se podría haber recomendado, siempre



respetando la independencia de poderes, al Poder Legislativo de la Ciudad que arbitrara todo lo necesario para modificar y regular la actividad de Uber a través de la ley.

Esta decisión fue cuestionada y apelada, en septiembre del 2016<sup>52</sup>, por la Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur (PROCONSUMER) y por el Señor Jorge Travers, ambos actúan como terceros.

Proconsumer entiende que entre el Gobierno y el Sindicato de Peones nunca hubo controversia, ya que ambos coincidían en sus posiciones. Y sostuvo que antes del dictado de la cautelar no se dio intervención a los usuarios, afectándolos ya que no tuvieron posibilidad de defender su posición. Los jueces deciden rechazar el recurso de esta asociación, entienden que en el estado primario en el que se encontraba el proceso, cuando se dictó la cautelar, no había razones de darle participación a dicha asociación, ya que se debía actuar con celeridad ante la petición hecha por el Sindicato de Peones. En cuanto a que no se respetó a los consumidores, los jueces sostuvieron todo lo contrario, porque el Juez de grado hizo especial hincapié en la legislación nacional y provincial en la que se regula la protección de estos. Proconsumer no aportó argumentos convincentes para entender lo contrario.

Jorge Travers, quien también apeló la resolución, concibe que se frustran sus derechos constitucionales, ya que lo despojan de su única fuente de ingresos, que el juez confunde el marco jurídico aplicable, porque según él, la actividad que realiza es un contrato entre privados y de ningún modo un servicio público de transporte.

Travers también insiste en que estamos frente a un juicio en el que no se encuentra controversia alguna entre las partes. Los jueces sostienen que sus argumentos son mas parte de la sentencia de mérito que de una cautelar y deciden rechazar lo solicitado.

Recién el 7 de mayo del 2018, la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>53</sup> de manera correcta resolvió que la empresa Uber, sus conductores y CEO, no incurrierán en

---

<sup>52</sup> Sala II, Fuero Contencioso Administrativo y Tributario. Caratula: “Sindicato de peones de taxis de la capital federal y otros contra GCBA y otros sobre incidente de apleación”. Expte. N°: C3065-2016/2 y 3). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2016.

<sup>53</sup> Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, caratula: Uber y otros sobre 83 “uso indebido de espacio público sin autorización”.Exp. N1°: deb4790/2016-864 Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2019

la figura contravencional de ocupar ilegalmente el espacio público. Los magistrados expresaron que extender el término clausura al bloqueo de un sitio de internet es extender el significado de dichas palabras aplicar analogía, algo que no está permitido en el ámbito penal, y por sobre todo hacer dicha interpretación en perjuicio de los imputados. En consecuencia puede afirmarse que la conducta imputada resulta a todas luces atípicas, confirmando lo que sostenemos en este trabajo, a Uber hay que regularlo.

Absuelven a los directivos de Uber debido a que no cometieron ninguna de las contravenciones por las que fueron acusados; no utilizaron el espacio público indebidamente para actividades lucrativas sin autorización; ni violaron clausura alguna al continuar prestando el servicio pese a una orden de bloqueo del sitio web.

Sin embargo esto no significó la legalidad de Uber, porque fueron tajantes en sus opiniones al sostener que Uber y sus conductores se asemejan a una empresa de taxis, y si desarrollan ese tipo de actividad por lo que deberán hacerla con la habilitación y licencias respectivas. Pero de no hacerlo, no estarán usando ilegalmente el espacio público sino infringiendo las normas que impiden tales actividades sin licencia o habilitación.

En junio del 2019, la Cámara de Apelaciones en lo Penal volvió a ratificar la posición que viene adoptando la justicia desde el 2016<sup>54</sup>, las únicas posibles formas de transporte de pasajeros en vehículos, habilitadas dentro de la CABA, son las mencionadas en el Código de Habilitaciones y el Código de Transporte y Tránsito de CABA, remis, taxi o transporte escolar, por lo que hasta el día de hoy, Uber sigue funcionando de manera irregular.

### **3.2 Ley de Movilidad N° 9086, provincia de Mendoza.**

En la provincia de Mendoza la situación con Uber fue totalmente diferente, desde antes de su llegada el gobierno entendió que no podía suceder lo que en otras partes del mundo, incluso en este país, con el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>54</sup> Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Caratula: Requisitos de los vehículos de transporte de pasajeros. Exp. N°: CAU 6590/2019-0. Año 2019

Los legisladores de esa provincia entendieron que con el pasar del tiempo y la evolución de una actividad tan dinámica como el transporte, se debía con total rapidez, modificar la ley de transporte que regía en ese lugar. Con la irrupción de las empresas de plataforma virtual había que brindar reglas claras para su actividad, tanto para los prestadores como para los usuarios, había que terminar con el embrollo normativo reinante en la materia, lo cual genera algo que en el derecho no debe ocurrir, inseguridad jurídica que pone en riesgo los derechos de los usuarios.

El principal objeto de la reforma fue suministrar a los administrados y usuarios las armas legales que garanticen la prestación del servicio público de transporte en condiciones de calidad y eficiencia.

En una entrevista que se le realizó al Secretario de Servicios Públicos de la provincia, Natalio Mema, nos indicó que la ley pretende diferenciar al servicio público propiamente dicho de aquel servicio virtual, al que le llamó servicio público impropio. Ambos casos tratan de actividades industriales o comerciales, pero el servicio público es aquel que concede o presta directamente el Estado, y el impropio o virtual es aquel que busca satisfacer necesidades colectivas pero el Estado solo interviene en su actividad reglamentándola. Explicó que dictar una nueva ley de movilidad que contemple estos servicios es positiva para los mendocinos y los turistas y, en general, representa un beneficio para todo el ecosistema de movilidad de la provincia. Al estimular la innovación y la competencia de precios de los proveedores establecidos, beneficia a los consumidores en términos de servicios nuevos y mejores.

Antes de la reforma la ley de tránsito establecía como servicio público al servicio regular de taxis y remises, y al resto de los servicios como por ejemplo el escolar o el turístico, los asimilaba al servicio público y les daba un trato similar, con características que no comparten. Se propuso una nueva categorización de los servicios, que resulte más clara y arreglada a la demanda, con el único fin de ampliar la oferta, protegiendo y garantizando a los prestadores y usuarios los derechos de competencia y subsidiariedad que según el artículo 42 de la Constitución Nacional tienen rango constitucional. Además ampliando la oferta se genera la libre competencia, esto implica la aptitud de los prestadores de servicios para rivalizar entre sí, pero con la necesidad de regular estas actividades, ya que dentro de los límites constitucionales y en pos del bienestar general, el Estado debe imponer normas limitativas de la actividad, como es el

caso que nos ocupa, a fin de garantizar que la prestación de los servicios se realice con arreglo a parámetros de seguridad y calidad.

La ley clasifica y enumera a los diferentes servicios de transporte, su artículo 7 indica<sup>55</sup>:

Clasificación. El transporte se clasificará de la siguiente forma y de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Transporte de pasajeros: a) Transporte público de pasajeros, transporte colectivo de pasajeros, servicio regular; b) Transporte de pasajeros de interés general, servicios de taxi y remis; c) Transporte de pasajeros habilitados: c.1) Transporte privado por plataformas electrónicas; c.2) Transporte contratado general, turístico o por comitente determinado; c.3) Transporte institucional; c.4) Transporte escolar; c.5) Transporte rural; 2. Transporte de cargas: a) Transporte de cargas y residuos peligrosos; b) Transporte de cargas generales; c) Transporte taxi-flet o similares

A primera vista observamos como diferencia al servicio de remis y taxis del resto de los servicios y como incluye como transporte habilitado al de plataformas virtuales.

Si avanzamos en el análisis de la legislación, encontramos en su artículo 34 la definición del servicio por taxis y remises<sup>56</sup>:

A los efectos de la aplicación de la presente Ley, se entiende por servicio de taxi y remis, al servicio de transporte de pasajeros de interés general que se realiza sin sujeción a itinerarios predeterminados, haciendo oferta pública en caso del servicio de taxi y percibiendo tarifas fijadas previamente por la Autoridad de Aplicación y sin tener en cuenta la cantidad de pasajeros. El servicio será prestado por particulares en forma individual o bajo el sistema de mandatarias mediante el perfeccionamiento del correspondiente permiso de explotación otorgado por el poder concedente, previa acreditación de cumplimiento de los recaudos que fija esta Ley y el Decreto Reglamentario de la misma. El transporte accesorio de los efectos personales de los pasajeros no

---

<sup>55</sup> Ley N° 9086, Movilidad Provincial. Mendoza. 2018

<sup>56</sup> Ley N° 9086, Movilidad Provincial. Mendoza. 2018

cambiará la naturaleza del Servicio. En caso de que el usuario sea una persona de movilidad reducida se consideran efectos personales los elementos que el mismo requiera para su movilidad (por ejemplo: silla de ruedas, muletas, bastones, etc.) debiendo encontrarse todos los vehículos en condiciones para transportarlos.

Observamos que entre todas sus características, el legislador, indica que el servicio va a tener un precio fijado por la autoridad de aplicación y que podrá ser llevado a cabo por un particular, situación que como veremos a continuación, no se aplica a los servicios a través de plataforma virtual.

Por su parte los servicios de transportes a través de plataforma electrónica son definidos en el artículo 52<sup>57</sup>:

Es el servicio que con base en el desarrollo de tecnologías de dispositivos móviles, utilizando el sistema de posicionamiento global y plataformas independientes, permite conectar a usuarios que lo demanden, punto a punto, con conductores que ofrecen dicho servicio mediante el uso de la misma aplicación, para celebrar un contrato en los términos del artículo 1280 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación, según se trate de un servicio de transporte público o privado, respectivamente. Este transporte oneroso de pasajeros constituye una actividad privada de interés público cuyo cumplimiento se regirá por las disposiciones de la presente sección y por la reglamentación que al efecto dicte la Autoridad de Aplicación. Deberán los prestatarios cumplir con el pago de las tasas de contraprestación y las obligaciones impositivas que determine dicha normativa. En ningún caso podrá este tipo de servicio afectar la prestación de los servicios públicos de pasajeros que esta Ley determina.

La ley es clara, tal como venimos sosteniendo en este trabajo, Uber y las demás compañías, constituyen una actividad privada con interés general, por lo que el Estado debe regularlas, tal como sucede en este caso de la Provincia de Mendoza.

---

<sup>57</sup> Ley N° 9086, Movilidad Provincial. Mendoza. 2018

Entre los requisitos que se le solicitan a los choferes se encuentra el pago de \$800 anuales para poder realizar la actividad, \$300 mensuales en concepto de explotación del vehículo, el pago de ingresos brutos, la inscripción en Afip, la licencia de profesional de conducir y un seguro obligatorio para la protección del pasajero.

El artículo 53<sup>58</sup> explica cómo será el permiso que los choferes obtengan:

Los titulares de los vehículos afectados a estos servicios deberán solicitar a la Autoridad de Aplicación, el otorgamiento de un permiso de explotación, el que tendrá el carácter de precario y revocable. El permisionario deberá ser titular dominial del vehículo con el que prestará el servicio. Solo podrán ser permisionarios personas humanas. Ninguna persona podrá ser titular de más de un permiso afectado al servicio regulado en la presente sección. El conductor podrá ser el permisionario o a quién éste autorice para la conducción del vehículo, siempre que posea licencia de conducir vigente y de cumplimiento a los requisitos que establezca la reglamentación.

Hay que destacar que solo podrán asignar viajes a los vehículos sólo conductores que se encuentren registrados. Pero tienen una limitante: no despachar viajes por más de ocho horas corridas a un conductor ni más de doce horas fraccionadas en un mismo día.

Las empresas también deberán exigir y fiscalizar que los permisionarios y/o sus conductores cumplan con las obligaciones tributarias, previsionales y no podrán asignar viajes a quienes no demuestren estar al día en su cumplimiento.

Por último, deberán contar con un libro de quejas virtual. Si no cumplen con todos esos requisitos se les será retirado el permiso.

Los permisionarios registrados van a tener diferentes obligaciones que detallaremos, según establece el artículo 59<sup>59</sup>:

- a) Abonar la tasa de inscripción asociada al permiso de explotación definido en el artículo 53 de la presente, dicho valor será definido anualmente por Ley Impositiva; b) Mantener el vehículo prestador

---

<sup>58</sup> Ley N° 9086, Movilidad Provincial. Mendoza. 2018

<sup>59</sup> Ley N° 9086, Movilidad Provincial. Mendoza. 2018

del servicio en perfecto estado de funcionamiento; c) Realizar la inspección técnica periódica del vehículo en el plazo que disponga la reglamentación; d) Presentar anualmente ante la Autoridad de Aplicación, los certificados que acrediten que se encuentra al día con las obligaciones tributarias y previsionales propias y/o de sus conductores, según corresponda. e) Contar con una póliza de seguro contra todo riesgo con cobertura por daños ocasionados a terceros, conductor y pasajeros en una modalidad de transporte oneroso. f) Garantizar que los vehículos cuenten con los requisitos de seguridad establecidos por la Ley N° 9.024. g) Constituir domicilio en la Provincia de Mendoza y designar un representante, apoderado o encargado de negocios que tenga residencia permanente en la Ciudad de Mendoza. Si el titular de la Empresa de Red de Transporte fuera una persona jurídica privada constituida en la República Argentina, pero no en la Provincia de Mendoza y, las constituidas en el extranjero; deberán, además, establecer sucursal en jurisdicción de la Provincia de Mendoza, e inscribir la misma en el Registro Público a cargo de la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Mendoza, cumpliendo con las exigencias y requisitos que a tal fin, fija dicha repartición.

Mientras que las obligaciones de las empresas las encontramos estipuladas en el artículo 60<sup>60</sup>:

a) Abonar una sobrealícuota del 1% sobre el total del viaje, en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que corresponda a la actividad. b) Liquidar y abonar a la Autoridad de Aplicación, por cuenta y orden de los permisionarios registrados en sus aplicaciones los gravámenes correspondientes a cada uno de ellos en la forma y plazo que se establezca en la reglamentación; c) Garantizar que toda la operativa, incluyendo tanto la actividad que se presta a través de las plataformas electrónicas como el servicio de transporte, cumpla con la legislación aplicable; d) Asignar viajes únicamente a los vehículos y conductores que se encuentren registrados en cumplimiento a las disposiciones de

---

<sup>60</sup> Ley N° 9086, Movilidad Provincial. Mendoza. 2018

esta Ley y su reglamentación; e) No despachar viajes por más de ocho (8) horas corridas a un conductor ni más de doce (12) horas fraccionadas en un mismo día; f) Exigir y fiscalizar que los permisionarios y/o sus conductores cumplan con las obligaciones tributarias, previsionales y reglamentarias correspondientes, no pudiendo asignar viajes a quienes no demuestren estar al día en su cumplimiento; g) Proporcionar a requerimiento de la Autoridad de Aplicación toda la información veraz, necesaria y útil en los tiempos y formatos que ésta requiera para conocer la identidad de los conductores, sus datos individualizantes y los recorridos efectuados por cada vehículo, los montos cobrados y cualquier otra información que se entienda necesaria para ejercer sus potestades, cumpliendo con la normativa vigente de protección de datos; h) Constituir domicilio en la Provincia de Mendoza y designar un representante, apoderado o encargado de negocios que tenga residencia permanente en la Ciudad de Mendoza. Si el titular de la Empresa de Red de Transporte fuera una persona jurídica privada constituida en la República Argentina, pero no en la Provincia de Mendoza y, las constituidas en el extranjero; deberán, además, establecer sucursal en jurisdicción de la Provincia de Mendoza, e inscribir la misma en el Registro Público a cargo de la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Mendoza, cumpliendo con las exigencias y requisitos que a tal fin, fija dicha repartición. i) Deberá contar con un libro de quejas virtual, que cumpla las exigencias que disponga la Dirección Provincial de Defensa del Consumidor en cumplimiento de la Ley Provincial N° 5.547.

Los permisionarios tendrán prohibido ceder, enajenar o transferir, de cualquier manera el registro, caso contrario se les inhabilitara de la plataforma, así lo establece el artículo 64 (Ley 9084, Mendoza, 2018).

Quizás uno de los artículos más importantes de la ley es el 67, el cual nos indica claramente: “Los permisionarios, conductores y las Empresas de Redes de Transporte por plataformas electrónicas, serán responsables solidarios por los daños que ocasionen durante la prestación de dicho servicio a los usuarios o terceros.” (Ley 9084, Mendoza, 2018).



Y esto va de mano con la obligación de contratar un seguro, esta cobertura para las empresas como Uber tiene la finalidad de garantizar una mejor protección para todos sus usuarios con la intención de cuidar en todo momento y ante cualquier situación en la que se puedan ver involucrados los socios conductores, principalmente esta es concentrada en todos los siniestros suscitados durante un lapso en el que el vehículo se encuentra sin prestar los servicios para el traslado de algún usuario.

Este tipo de cobertura, que la Provincia de Mendoza exige en su legislación, tiene la intención de cuidar a los permisionarios contra toda clase de siniestros a los que están expuestos hoy en día todos los automóviles que se encuentran suscritos actualmente a la plataforma, tales como los robos, asaltos, daños materiales, accidentes de tránsito. Es diseñada especialmente para que en dispongan de la protección adecuada que a su vez se encargue de otorgarles la tranquilidad de estar respaldados contra cualquier situación en la que se vean involucrados, así como garantizar que todos los gastos estarán respaldados mediante una estructura, solidez y solvencia financiera adecuada.

Mendoza fue pionera en el país, la clase política de esta provincia entendió que debía regularse una actividad como la de Uber para así evitar conflictos, porque dentro del derecho todo, fuera de él nada.

### **3.3. Suprema corte de justicia - Sala Segunda Poder Judicial Mendoza (2018).**

**Asociación de propietarios de taxis de Mendoza (a.pro.ta.m.) (aprotam) c/**

**Gobierno de la provincia de Mendoza p/ acción inconstitucionalidad**

A diferencia de la Ciudad de Buenos Aires, el sindicato de taxis no tuvo tiempo de presentar cautelares para frenar el funcionamiento de Uber, si no que directamente tuvo que presentar un amparo cuestionando la constitucionalidad de la ley de movilidad de la provincia.

A partir de la discusión del proyecto de ley en la Legislatura, los propietarios de taxis salieron fuertemente a las calles a criticar la iniciativa del Ejecutivo, argumentando que cambiarían las reglas de juego y se verían claramente perjudicados. Una vez convertida en ley, la Asociación presentó una medida cautelar de no innovar, ya que con las aplicaciones de Uber y Cabify, entre otros, se traduciría en un perjuicio para los concesionarios de taxis y remises.

Entienden que la sanción de la ley produce una lesión de imposible reparación posterior, afectando principalmente los derechos de trabajar, igualdad ante la ley y protección contra la competencia desleal de los permisionarios de taxis y remis asociados.

Los jueces contestaron que “No se advierte - en esta etapa liminar - la patente ilegitimidad de los actos legislativos cuestionados, cuya dilucidación exigirá una indagación y análisis que exceden de la instancia de conocimiento provisorio de una precautoria” (asociación de propietarios de taxis de mendoza (a.pro.ta.m.) (aprotam) c/ gobierno de la provincia de mendoza p/ acción inconstitucionalidad, Octubre 2018).

También explicaron que dado el carácter provisorio de las medidas cautelares, el rechazo de la misma no obsta a la procedencia de una nueva petición, en el supuesto de que circunstancias sobrevinientes evidencien la posibilidad cierta de frustración del derecho invocado.

### **3.4. Proyecto de modificación Código de Transporte, Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En la legislatura porteña abundan los proyectos que pretenden sancionar con fuerza la actividad de Uber, al parecer los intereses de algún sector político están más acorde con el sindicato de taxis que con la modernización del transporte. Sin embargo, dentro de los pocos proyectos que pretenden regular la actividad de las empresas de transporte a través de plataformas virtuales, encontramos uno que si bien no se relaciona con el que fue aprobado en Mendoza, propone al menos la regulación de estos nuevos sistemas de transporte.

El proyecto tiene como objetivo regular la actividad de las empresas de transporte virtual como parte del sistema de transporte de taxi. Propone un salto de calidad en la experiencia de movilidad de los vecinos permitiendo que los pasajeros mejoren su experiencia de viaje, identifiquen al chofer y al vehículo, obtengan un detalle de las rutas convenientes para trasladarse de un punto a otro, puedan realizar el pago con medios electrónico como tarjeta de crédito o débito, tengan la posibilidad de evaluar la profesionalidad del chofer y la calidad del servicio en general, cuenten con un historial y detalle de los recorridos realizados y recuperen los objetos olvidados en los

vehículos de forma simple. Y les ofrece a los taxistas la posibilidad de ser parte de esta modernización ya que entienden que los conductores taxistas por su parte, se beneficiaran al contar con una Aplicación de Gestión digital de Viajes (App) por el que reciban más solicitudes de viaje, de forma ágil y sencilla. Ya sea mediante la utilización del App de la Ciudad y/o de otros aplicativos homologados por la autoridad, se prevé hacer más eficiente el servicio bajando los kilómetros de circulación vacíos, con la consecuente reducción del consumo de combustible, la congestión y contaminación.

Rápidamente, el proyecto en su artículo 1 propone incluir diversas definiciones y una de ellas nos indica “-Aplicación de Despacho de Viajes: aplicación móvil y/o sistema y/o software autorizada por la Autoridad de Aplicación que permite brindar el servicio de despacho de viajes.” (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Ley, Sebastián Halperín, 2018).

Siguiendo con el análisis del proyecto, el mismo propone varias modificaciones entre las cuales encontramos aquella que pretende modificar el artículo 12.5.1 del código de tránsito que expresa la forma en la que se debe prestar el servicio. El texto original indica<sup>61</sup>:

El servicio será prestado a quienes lo requieran:

a-En la vía pública cuando el vehículo se encuentre circulando,

debiendo los pasajeros abstenerse de solicitarlo en los lugares establecidos en el artículo 7.1.8 del presente Código.

b-En las paradas autorizadas.

c-Por vía telefónica, correo electrónico, mensaje de texto (de telefonía móvil) o Internet a través de las Centrales de Radio - Taxi, autorizadas.

Cuando el servicio es solicitado a través del servicio de Radio - Taxi, el conductor está facultado a solicitar la identificación del pasajero

Por su parte el proyecto pretende que se modifique el inciso c del texto original agregando que se podrán despachar viajes a través de cualquier aplicación autorizada

---

<sup>61</sup> Código de Transito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires LEY N° 2.148. Año 2007

(Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Ley, Sebastián Halperín, 2018).

A su vez propone que se realicen modificaciones en la programación de los relojes taxímetros para que pueda compartir datos con las aplicaciones que la autoridad autorice.

El actual Código de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires prevé la obligación de portar sobre el techo del vehículo un cartel que tenga la palabra “taxi”, el proyecto, por su parte, dispone que se actualice el artículo 12.3.3.5 y obligar también a las empresas virtuales a que identifiquen con el nombre de la misma a sus vehículos. Y obliga a identificar al vehículo, chofer y empresa con carteles externos ubicados en ambas puertas traseras.

Establece que el precio del viaje es igual para todos los servicios, a la vista está nuevamente que pretende tratar a las empresas de plataforma virtual como empresas de taxis, lo que nos parece un error. Y prohíbe que las empresas realicen promociones disminuyendo el precio del servicio, advirtiendo que si lo hacen se les dará de baja la licencia.

Identifica a las empresas de transporte a través de plataforma virtual como un servicio netamente público, estableciendo los mismos requisitos para este servicio y para el de taxis. Los conductores estarán vinculados directamente con la empresa y no serán controlados por la autoridad de aplicación si no que será la empresa la que informe el comportamiento de sus empleados al estado gubernamental, por lo que el único responsable será el prestador, o sea la empresa, así lo indica el artículo 38 del proyecto<sup>62</sup>:

Incorpórase al capítulo 12.8 “Prestadores de Despacho de Viajes” como artículo 12.8.2.2 “De la exclusión de los conductores vinculados” del Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobado por Ley N° 2.148 (texto consolidado por Ley N° 6.017) el siguiente texto:

“12.8.2.2 De la exclusión de los conductores vinculados

---

<sup>62</sup> Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Ley, Sebastián Halperín, 2018

El Prestador dará de baja a sus conductores vinculados en la forma que establezca la Autoridad de Aplicación y comunicará a ésta toda irregularidad que cometan los conductores vinculados dentro del plazo máximo de cinco (5) días de ocurrido el hecho.

En caso de no comunicar las irregularidades en el plazo establecido, podrá ser suspendida la autorización para prestar el servicio de despacho de viajes por un período de treinta (30) hasta ciento ochenta (180) días de acuerdo a la gravedad y a la reiteración de las faltas.

Mientras que el 39 indica las responsabilidades del Prestador<sup>63</sup>:

Artículo 39.-Incorpórase al capítulo 12.8 “Prestadores de Despacho de Viajes” como artículo 12.8.2.3 “De la responsabilidad del Prestador” del Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobado por Ley N° 2.148 (texto consolidado por Ley N° 6.017) el siguiente texto:

#### 12.8.2.3 De la responsabilidad del Prestador

El Prestador será el único responsable ante el GCBA y ante la Autoridad de Aplicación, por sí y por sus conductores vinculados, en lo que sea competencia de cada organismo, en todo lo atinente a:

- a) Trámites, peticiones, y cumplimiento estricto de las condiciones de funcionamiento que se autoricen, en relación al servicio de despacho de viajes;
- b) Cumplimiento de las sanciones impuestas ante la comprobación de faltas de carácter administrativo, debiendo la Autoridad de Aplicación haber comunicado dicha circunstancia al Prestador;
- c) Alteraciones a las condiciones de operación autorizadas por el GCBA y por la Autoridad de Aplicación; y
- d) Las altas de adhesión o de renovación de sus conductores vinculados y la constatación que las mismas estén vigentes. A su vez, el prestador

---

<sup>63</sup> Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Ley, Sebastián Halperín, 2018

deberá notificar fehacientemente a través de cualquier medio idóneo a los titulares de la licencia cuando un conductor no titular haya solicitado ser dado de alta para prestar servicio de despacho de viajes.

En fin, este proyecto de ley busca asimilar a las empresas de transporte a través de plataforma virtuales al servicio de taxi, tal como se indica más arriba, es un error querer hacerlo, si bien el servicio, a primera vista, es el mismo, entendemos que el taxi es y debe ser identificado como un servicio público donde el Estado debe regular hasta el más mínimo detalle, mientras que la actividad de Uber y las demás empresas es un servicio privado de interés general, donde en pos de este interés el Estado debe regularlo, pero de ninguna manera debe fijarle las rutas, horarios, ni siquiera el precio, el Estado debe procurar solamente que el servicio se cumpla de manera correcta sin desproteger al usuario.

### **Conclusión parcial.**

En este capítulo se analizaron tres posiciones totalmente diferentes para dar solución a la problemática de las empresas de transporte a través de plataforma virtuales. Entendemos que de las tres soluciones hay dos que, a nuestro entender, están erradas. Una de ellas es la posición que actualmente ha adoptado la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la prohibición del servicio que ofrecen empresas como Uber, hemos observado las consecuencias negativas de tal decisión, en la actualidad existe en esa ciudad una inseguridad jurídica atroz, porque si bien la justicia ha decidido prohibir la actividad, el gobierno no ha puesto en marcha una herramienta eficaz para que eso suceda, provocando enfrentamientos entre taxistas y conductores de Uber que han interrumpido la paz social. Pero lo más negativo de este accionar del Estado, a través de sus tres poderes, es la desprotección que los usuarios tienen hoy en día en esa ciudad respecto de este servicio, las mezquindades políticas y seguramente los negociados e influencias del sindicato con algunos sectores políticos ha llevado a que un servicio eficaz, al cual los usuarios prefieren y aprueban, sea prohibido y sus choferes multados en ocasiones por el Estado y perseguidos en otras por los sindicalistas. Hoy conducir para Uber en la Ciudad Autónoma es sólo una infracción, como manejar sin luces bajas o sin licencia, situaciones que suceden en la vida diaria. El Estado ha dejado desprotegidos a los usuarios. Uber es una herramienta que llegó para quedarse, un gobierno no puede desentenderse del avance tecnológico en ninguna de sus áreas, prohibir este tipo de empresas genera un atraso en materia de transporte, hoy en la

Ciudad se está respondiendo al interés de un solo sector arcaico que se niega a evolucionar, que es el sector del sindicato de taxistas, y realmente se niega a evolucionar porque también se opone al proyecto que analizamos con anterioridad, un proyecto que a nuestro entender, también es errado, porque pareciera que solo pretende llevar la tecnología que proponen empresas como Uber, al servicio de taxis, y asimilar la figura las empresas a un servicio público, el error más sensible que tiene este proyecto.

A las empresas como Uber hay que regularlas, permitir que funcionen, tomar el camino que tomó la provincia de Mendoza, las aplicaciones que facilitan el servicio de transporte son buenas para el consumidor, para el medioambiente y para las ciudades, permite mayor competencia en el estancado mercado de los taxis y remises.

Las empresas de redes de transporte obligan al sector de transporte a mejorar de la misma manera que Whatsapp y Skype revolucionaron las comunicaciones, Netflix la industria del cable, o Airbnb la hotelería. Al simplificar la prestación del servicio y abaratar los costos, el beneficiado es el consumidor, que tiene más opciones posibles.

La provincia podría haber optado por el camino de la Ciudad de Buenos Aires, permitiendo las agresiones de sindicatos de taxistas contra quienes conducen Cabify o Uber, interviniendo activamente para bloquear -de manera ilegítima- la aplicación, o dar la orden política de prohibir cualquier tipo de regulación.

Toda regulación debe hacerse mirando al usuario, no a quien monopoliza un servicio. A los usuarios, ir en taxi o en un servicio como Uber, les es indiferente, quieren llegar a tiempo, a buen precio, en un vehículo decente, y bien tratados por el conductor. Quieren evitar que los paseen, quieren que acudan a su llamado cuando se solicita el servicio y que no les cobren de más. Quieren ganar tiempo y simplicidad.

Las empresas de redes de transporte democratizan la movilidad, deja de ser un servicio monopolizado por un solo sector. No hay que perder de vista nunca al usuario, al ciudadano común que quiere estar lejos de los negociados políticos, el ciudadano que sólo quiere ver facilitada su vida, y el camino que optó Mendoza respecto al transporte entendemos que es un modelo a seguir.

## **Capítulo 4: Regulación de las empresas de transporte a través de plataformas virtuales.**

### **Introducción.**

Regular a las empresas de transporte a través de plataforma virtual, es una cuestión de seguridad jurídica. Las sociedades avanzan, y sobre todo evolucionan, y los servicios públicos no son la excepción, en este caso el transporte, es por eso que se deben contemplar nuevas figuras que dan cuenta del avance en la demanda del servicio de transporte y sus formas de prestación.

Se debe lograr una ley, como la de Mendoza, que resulte clara y arreglada a la demanda y prestación real del servicio de transporte con el fin de ampliar la oferta, sentando reglas claras que permitan a usuarios y prestadores garantizar los derechos de competencia y subsidiariedad. Que proteja a todos los sujetos que intervienen y que permita la convivencia entre los sujetos que brindan el mismo servicio.

### **4.1 Sujetos de la relación jurídica**

Debemos comenzar diciendo que el Estado no puede mirar para el costado, las empresas de plataforma virtual han llegado, están operando y esa es una realidad que hay que aceptar. Son cuatro los sujetos esenciales de esta relación jurídica, cada uno importante desde su lugar, ellos son Estado, empresa, conductores y el sujeto más importante de la relación, aquel que se ve perjudicado con la prohibición y con la no regulación de estas empresas, el usuario.

En materia de transporte urbano es el Estado provincial, utilizando sus facultades otorgadas por la Constitución Nacional en sus artículos 121 y 122, el que debe dictar leyes que mejoren el servicio urbano de transporte de pasajeros.

Entendemos que hay que imitar a la provincia de Mendoza, y generar una ley nacional que regule esta actividad de manera uniforme exigiendo deberes y obligaciones a las empresas y conductores para lograr una correcta protección del usuario, pero sobre todo para lograr algo tan importante como lo es la seguridad jurídica. Uber no puede operar más en las sombras, no puede haber un vacío respecto de su actividad, la mayoría de las manifestaciones de las tecnologías disruptivas y economía colaborativa como UBER no encajan en los conceptos y supuestos de hecho fijados por la normativa



preexistente, pensada para realidades sociales distintas. Suelen estar a horcajadas entre dos o más categorías jurídicas tradicionales. Constituyen así, una mixtura de fenómenos que antes resultaba relativamente fácil identificar, pero que ahora han sido totalmente trastocados, ahora si se regula UBER, no hay que cometer el error de tratarlo como a un taxi, sino como lo que es, un cambio de paradigma, en el que una plataforma realiza su tarea con mucho mayor eficiencia y eficacia, con mucha más aceptación del consumidor, que es al fin lo más importante en la ecuación, al que en la actualidad solo una provincia lo protege.

Se debe crear una nueva figura, facultad que a través del decreto 818 del 2018 se le otorgó a la Comisión Nacional de Regulación de Transporte, y a nuestro entender, debe ser la de Servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas, que ahora analizaremos.

#### **4.1.1 Relación entre Estado y empresas.**

El Estado debe darles respuestas a todos los actores que intervienen en la sociedad, y como venimos sosteniendo, debe brindar a todos los individuos seguridad jurídica. La problemática que surgió con empresas como Uber, y que hemos venido desarrollando durante todo el trabajo, no puede quedar en una zona gris. Una actividad no puede estar permitida en un lugar y en otro ni siquiera tener legislación. El Estado debe ser claro y su herramienta más eficaz para esto es la regulación. Y los sujetos que intervienen en el servicio de transporte, ya sean los taxistas o su sindicato, deben entender que regular no significa que su servicio es ineficiente, sino que lo único que se busca con esto es la protección de los planes trazados por la Administración Pública, pero sobre todo se busca la protección del usuario.

Regulando empresas como Uber, el Estado va a poder brindarle respuestas a todas las problemáticas que surjan del servicio, ya que podrá exigir pautas de calidad y eficiencia y sancionar en caso de que no se cumplan. Si la sociedad, por medio de sus impuestos, invierte en infraestructura y obra pública, el Estado debe cuidarlos y no despilfarrarlos, y tampoco debe dejar al azar una actividad que puede contaminar, romper calles o hacer un uso indebido del espacio público, y mucho menos debe desproteger al usuario ante estas situaciones.

Ya hemos adelantado que Uber es un servicio de transporte y al ser de interés general debe ser controlado de alguna manera y para eso el Estado cuenta con diferentes herramientas, ellas son la concesión, el permiso, la habilitación y la autorización.

La concesión es definida por varios autores, uno de ellos es Bielsa<sup>64</sup> quien entiende que es “acto administrativo por el cual se atribuye a una persona con el fin de que ella gestionar o realice el servicio público concedido, un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública” (Bielsa, 1965).

Marienhoff<sup>65</sup> por su lado entiende que es:

“el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona – individual o jurídica, pública o privada- por un tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público; dicha persona, llamada concesionario, actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o ambas a la vez”

Sayagués Laso<sup>66</sup> entiende que es “el acto por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y contralor, pero por cuenta y riesgo del concesionario” (Sayagues Laso, 1954)

La concesión apareja por parte del Estado una cesión en la explotación del servicio sin que signifique una renuncia a la titularidad del mismo, titularidad que siempre queda en manos de él.

Por su parte Olivieri<sup>67</sup> (1996) define al permiso como “acto jurídico administrativo de naturaleza contractual, por el cual el Estado satisface necesidades generales valiéndose de la colaboración voluntaria de los administrados para la

---

<sup>64</sup> Bielsa, Rafael (1956) Derecho Administrativo, Edición Depalma, Buenos Aires.

<sup>65</sup> Marienhoff, Miguel (1966) Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires

<sup>66</sup> Sayagués Laso, Enrique (1954) Tratado de Derecho Administrativo, Uruguay.

<sup>67</sup> Oliveri, Roberto (1996) Transporte automotor de pasajeros en el ámbito interurbano e internacional. Breves nociones sobre su régimen jurídico. La experiencia desregulatoria, doctrina y jurisprudencia, Ed. Conta y Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., Buenos Aires

prestación de dichos servicios”. El autor entiende que hay dos tipos de permisos, el permiso-concesión el cuál se asemeja en gran parte al contrato de concesión ya que no permite que sea revocado y al serlo establece a favor del concesionario una indemnización y el permiso en sentido estricto el cuál es definido<sup>68</sup> como “un acto jurídico unilateral del Poder Público, en el cual el permisionario carece de derechos frente al Estado, actuando la administración dentro de la esfera de su poder discrecional y puede ser revocado en cualquier momento sin recurso alguno” (Olivieri, 1996).

Por último Olivieri<sup>69</sup> define a la habilitación como:

La autorización genérica por la cual la Administración faculta a un particular a que pueda operar en la prestación de un servicio, el cual no tiene carácter de servicio público, por lo que su permanencia o continuidad, resulta irrelevante para dicha autoridad.

Es bajo la órbita del permiso que, a nuestro parecer, deben funcionar empresas como Uber, ya que los permisos al ser un acto unilateral de la administración puede ser revocado de la misma manera que se otorgaron siempre y cuando la actividad no sea prestada de manera correcta y cuando el interés general así lo exija, no generando a favor del beneficiario indemnización alguna.

#### **4.1.2 Relación entre empresas y pasajeros. Responsabilidad Civil de la empresa.**

##### **Diversos supuestos.**

Se debe analizar los dos supuestos existentes en nuestro país, tanto la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la de la Provincia de Mendoza, y hacer hincapié en lo que sucedería en caso de existir un accidente de tránsito. Según estas situaciones dispares, en la Ciudad de Buenos Aires, en caso de accidente y consecuentes daños, la responsabilidad objetiva recae sobre el conductor del vehículo,

---

<sup>68</sup> Oliveri, Roberto (1996) Transporte automotor de pasajeros en el ámbito interurbano e internacional. Breves nociones sobre su régimen jurídico. La experiencia desregulatoria, doctrina y jurisprudencia, Ed. Conta y Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., Buenos Aires

<sup>69</sup> Oliveri, Roberto (1996) Transporte automotor de pasajeros en el ámbito interurbano e internacional. Breves nociones sobre su régimen jurídico. La experiencia desregulatoria, doctrina y jurisprudencia, Ed. Conta y Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., Buenos Aires

aquel debería responder ante el damnificado, responsabilidad que surge de lo estipulado en el artículo 1957 del CCyC el cual establece:

Hecho de las cosas y actividades riesgosas. Toda persona responde por el daño causado por el riesgo o vicio de las cosas, o de las actividades que sean riesgosas o peligrosas por su naturaleza, por los medios empleados o por las circunstancias de su realización. La responsabilidad es objetiva. No son eximentes la autorización administrativa para el uso de la cosa o la realización de la actividad, ni el cumplimiento de las técnicas de prevención.

Este artículo hace alusión al riesgo y vicio de las cosas. El riesgo supone la eventualidad posible de que una cosa llegue a causar daño y el vicio un defecto de fabricación o funcionamiento que la hace impropia para su destino normal. Recordemos que el fin primordial de esta responsabilidad objetiva es resarcir el daño causado, dejando de lado toda idea de culpa. Y nuestro nuevo código establece una relación directa entre los accidentes de tránsito y la responsabilidad civil derivada del desarrollo de actividades riesgosas como lo es conducir un vehículo. Lorenzetti<sup>70</sup> define a la actividad riesgosa de la siguiente manera:

la actividad riesgosa o peligrosa constituye la conjunción de acciones, conductas, operaciones o trabajos desarrollados por una persona, empresa u organización económica que generalmente (aunque no de modo excluyente) puede estar vinculada causalmente con cosas o con conjuntos de cosas (máquinas, sustancias, herramientas, aparatos, establecimiento, explotación, etc.) en las que el riesgo (el peligro de daño) o el peligro (la situación que puede generar daño), para sus propios dependientes o terceros, deriva de tareas, servicios, productos o prestaciones que reportan utilidad para la sociedad y generan para sus dueños o beneficiarios un provecho, generalmente económico. Esa actividad lucrativa asociada con el riesgo o peligro conduce a imputar objetivamente el deber resarcitorio. En la actividad riesgosa la legitimación pasiva es más amplia que en el riesgo creado.

---

<sup>70</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Nos parece oportuno detenernos en esta definición y preguntarnos, en Buenos Aires ¿Quién es el que obtiene beneficio de la actividad? ¿El chofer? ¿Uber? ¿Ambos?

Es indicado recordar la posición de Uber, ellos sostienen que nada tienen que ver en la relación pasajero/chofer, la empresa expresa abiertamente que se exime de toda responsabilidad ante accidentes, su reglamento establece:

En ningún caso Uber será responsable de los daños y perjuicios indirectos, punitivos, accesorios, ejemplares, especiales o emergentes, o por la pérdida de negocios o lucro cesante, que sufra la otra parte o un tercero, que surjan de este contrato, ya sean contractuales, extracontractuales o basado en cualquier fundamento jurídico, aún cuando Uber o el cliente (o sus agentes) hayan tenido conocimiento de la posibilidad de esos daños.

Esta cláusula del reglamento de Uber es, a nuestra opinión, un despropósito que atenta contra la legislación de nuestro país, , como por ejemplo lo establecido para defensa del consumidor, las características de los contratos y sobre todo la forma de regulación de los transportes. Viola sin tapujos los fundamentos de la ley de defensa al consumidor, ya que esto que expresa Uber es definitivamente una cláusula abusiva, puesto que busca eximirse de toda responsabilidad. Además Uber, al desentenderse de la actividad de los choferes, no les exige la contratación de un seguro que se ajuste a la categoría de transporte al que pertenecen. Y es esta situación la que genera la mayor desprotección para el usuario del sistema Uber ya que en la Ciudad de Buenos Aires, al no estar la actividad regulada, los vehículos utilizados por la empresa son solo automóviles de uso personal pero que realizan un servicio similar al del taxi, y es de público conocimiento que las empresas aseguradoras ante el supuesto de un accidente podrían decidir no responder por el siniestro, debido a que el vehículo es utilizado para un objeto distinto, o sea se utiliza para uso comercial y eso significa una agravación del riesgo, por ende, se necesita una cobertura especial.

Entendemos que la legislación existente respecto al transporte aporta elementos para, al menos, dar respuesta al usuario damnificado, de hecho nuestro CCyC es claro en materia de responsabilidad, e indica que la responsabilidad del dependiente se extiende al principal:

Art. 1753 Responsabilidad del principal por el hecho del dependiente. El principal responde objetivamente por los daños que causen los que están bajo su dependencia, o las personas de las cuales se sirve para el cumplimiento de sus obligaciones, cuando el hecho dañoso acaece en ejercicio o con ocasión de las funciones encomendadas. La falta de discernimiento del dependiente no excusa al principal. La responsabilidad del principal es concurrente con la del dependiente.

Sin embargo la inexistencia de esa relación entre el principal y el dependiente resulta suficiente para excluir la responsabilidad del primero. Y he aquí otro vacío legal respecto a este tema, ya que Uber sigue sosteniendo que nada que ver tiene con sus socios conductores, por ende, no son sus dependientes. No obstante, Lorenzetti<sup>71</sup>, en consonancia con la doctrina mayoritaria expresa:

la relación de dependencia debe entenderse en sentido amplio, y se configura siempre que el autor del daño haya dependido para su accionar de la autorización del principal, aun cuando se trate de una relación circunstancial o gratuita. Por ello, aunque se encuentran comprendidos en el supuesto más genérico antes aludido, la existencia de un contrato válido entre principal y dependiente no es un requisito sine qua nón para que resulte posible extender la responsabilidad al principal. De todos modos, se requiere también un virtual poder de dar órdenes, instrucciones u organizar la tarea del dependiente que este último actúe —al menos en parte— en interés del principal, lo que no quita que también él tenga un interés personal en la ejecución de la tarea.

Desde que comenzamos a analizar la situación vivida en la Ciudad de Buenos Aires venimos sosteniendo que estamos en presencia de una gran inseguridad jurídica, no se le da una respuesta a ninguno de los actores que intervienen en el negocio jurídico, los taxistas siguen en desventaja, Uber sigue aparentemente violando la normativa y los usuarios se encuentran totalmente desprotegidos, o si lo están atraviesan o deberán atravesar un largo camino judicial hasta ver que sus daños fueron resarcidos.

---

<sup>71</sup> Lorenzetti, R. L. (2015). Código civil y comercial comentado. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Otra es la historia en Mendoza, donde la clase política supo entender la necesidad de la regulación y entendemos que es el camino correcto, ya vimos detenidamente las características de la regulación en esa Provincia, pero vamos a destacar lo que en este capítulo queremos evidenciar, en Mendoza la seguridad jurídica es plena, los taxistas tienen su figura, su regulación, sus requisitos, Uber también cuenta con seguridad jurídica, la empresa y los choferes saben cuáles y hasta donde se pueden ejercer sus derechos, y el usuario, el sujeto más importante de la relación, aquel que debe encontrar en la ley la protección necesaria, la tiene. En caso de accidentes, Uber en Mendoza cuenta con un seguro de accidentes personales, el seguro de responsabilidad civil, de acuerdo con lo dispuesto por la Superintendencia de Seguros de la Nación. Todos los viajes solicitados a través de la aplicación de Uber cuentan con una protección adicional por los daños materiales y lesiones a terceras personas y usuarios que puedan resultar afectados cuando los socios conductores resulten responsables del accidente.

El seguro de responsabilidad civil se adecúa a la nueva regulación 615/2019 de la Superintendencia de Seguros de la Nación, que establece un tipo de cobertura específica para vehículos automotores que ofrecen un servicio convenido por intermedio de una plataforma tecnológica. La cobertura aplica para todos los socios conductores, más allá de la cantidad de horas que manejen, viajes realizados o tiempo de conexión en la plataforma. Cabe recordar que esta es una obligación que la ley le impuso a la empresa y a los choferes. Entonces en caso de accidentes el usuario tiene asegurado el resarcimiento y no deberá soportar el engorroso camino judicial al que es expuesto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

#### **4.3 Beneficios de la regulación.**

La economía de plataformas brinda oportunidades para generar ingresos a diversos sectores muchas veces excluidos de la economía formal, ya que las aplicaciones digitales suelen derribar barreras de ingreso al mercado laboral tradicional y ofrecen flexibilidad para decidir cómo y cuándo trabajar. Desconocer la existencia de estas formas de generación de ingresos imposibilita, entre otras cuestiones, exigir condiciones de trabajo decentes, limita sus impactos positivos y potencia sus puntos menos deseables. Regular los sistemas de transporte a través de plataformas digitales es

un derecho y una responsabilidad de todo gobierno. 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. 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.

Las plataformas tecnológicas mejoran la experiencia del usuario, y se deben incorporar en todos los ámbitos. El futuro va hacia allá. Más allá de seguir debatiendo si el servicio que prestan Uber y otras plataformas de movilidad colaborativa es una actividad ilícita, la administración pública debe cambiar la discusión y velar por una decisión que proteja a quienes están usando el servicio.

Lo principal de regular Uber y otras plataformas es que se establezcan normas para proteger los derechos de los usuarios, eso es lo fundamental de la regulación pública, acomodar de forma equilibrada el interés público en que hay una actividad privada que tiene interés público y que tiene muchas personas que deben ser protegidas cuando usan el servicio.

El servicio de taxi no debe ser un obstáculo para que esto suceda, los taxistas tienen una reglamentación propia, tienen un servicio propio, definitivamente se tienen que acomodar con la competencia y seguir mejorando el trabajo que dan para que las personas los sigan eligiendo sobre el servicio que dan otras empresas.

### **Conclusión parcial**

Una cosa es clara, hay que definir la naturaleza jurídica de Uber para luego regularlo bajo una figura que le permita al Estado controlar su actividad, establecerle pautas y sanciones, pero sobre todo para darle seguridad al usuario. Y es creando la figura de Servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas, entendiendo que al ser un servicio de transporte tiene injerencia en la sociedad, y esa injerencia es lo que llamamos interés general, el cual debe ser siempre respetado, es por eso que entendemos que el Estado, a través de su herramienta de control llamada permiso, puede instituir pautas de cumplimiento y fiscalizar su correcto funcionamiento y en caso de incumplimientos sancionar a la empresa y por último



revocar el permiso de la misma. Y de esta forma podrá darle respuesta a los diferentes actores que intervienen en esta situación, tales como empresa, usuarios y competencia.

## **Conclusión final**

Hemos desarrollado a través de los capítulos precedentes el tratamiento del tema propuesto, intentando establecer el camino hacia la definición de la naturaleza jurídica de empresas que ofrecen transporte a través de plataformas virtuales, en especial el caso de la empresa Uber. A lo largo y ancho de este trabajo hemos ilustrado muchas líneas al fenómeno que supone la empresa Uber, centrandó nuestro análisis en un examen sobre la naturaleza jurídica de la actividad de la compañía y la implicación que ello podía tener en relación a la normativa que le es aplicable.

Desde un principio sostuvimos que Uber no es una empresa intermediaria entre chofer y pasajero, tal como ella se define, sino que es una empresa de transporte propiamente dicha, pues el método o forma utilizada para iniciar las transacciones no es motivo suficiente para enmascarar la naturaleza jurídica de la actividad. Pero tampoco podemos cometer el error de asimilarla al servicio que brindan los taxis, son varias las diferencias que existen entre ambas actividades, empresas como Uber a diferencia del taxi, no pueden captar clientes en la calle ni en paradas autorizadas, sino que se contrata a priori; no se pueden encadenar varios servicios seguidos, ya que se debe volver a la base tras cada cliente; y los precios se fijan antes de subir al coche, no al final, lo que supone que se fijan en función de la oferta y la demanda. Y mucho menos podemos olvidar la injerencia social que tiene el transporte. Eso nos lleva a preguntarnos qué hacer con las empresas de transporte a través de plataforma virtual, y entendemos que lo primero que hay que realizar es definir cuál es su naturaleza jurídica, adelantamos nuestra posición negando rotundamente que estas empresas pertenezcan a la órbita del servicio público de transporte, tampoco que sean asimilables a la actividad de taxis y remises y no son empresas intermediarias entre choferes y pasajeros. Necesariamente hay que crear una figura nueva para este tipo de empresas. Necesitamos, más que nunca, que las autoridades prevean un marco regulador que contenga a este fenómeno, así como los que puedan surgir a colación del mismo, puesto que la innovación, creatividad y el resto de roles que ejercen los emprendedores en nuestra sociedad, no deben ser excluidos por una actitud reacia a la modernidad.

Se debe crear la figura, como ya citamos en el capítulo cuarto, de Servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas, y tal como venimos insistiendo, al ser el transporte un servicio de interés general, debe haber un fuerte control del Estado a través de su herramienta de control llamada permiso.

Establecida la naturaleza jurídica de este tipo de empresas, encuadrándola dentro de una figura, hay que regularla para evitar que exista un vacío legal. En nuestro país en la actualidad, salvo en la provincia de Mendoza, no existe un régimen legal para este tipo de actividad lo que lleva a los jueces a asimilarlas al servicio de taxis y al no cumplir con la reglamentación referida a esa actividad no queda otro camino que prohibirlas.

Al regular este tipo de empresas se logra la total protección del usuario, quién hasta el momento se encuentra en el medio de la falta de decisión de la clase política.

El poder legislativo debe responder con celeridad y no ceder a las presiones de los sectores afines al sector del servicio de taxis los cuales pretenden mantener el statu quo de la cuestión y lograr que el ingreso a este sector sea mucho más difícil. Ante estas quejas, nos parece necesario y sano potenciar la competencia económica dentro de este sector, pues con ello, los usuarios disfrutarían de un servicio de mayor calidad y a un precio mucho menor y llevará también a la mejora del servicio del taxi.

Recomendamos seguir la línea de la provincia de Mendoza, quién acertadamente separó a los taxistas y al servicio de transporte a través de plataformas virtuales regulando ambas figuras de manera totalmente diferentes, estableciendo reglas de convivencia que en la actualidad funcionan de manera perfecta. Además el Ente Nacional encargado de regular el transporte, la Comisión Nacional Reguladora del Transporte, tiene reconocida expresamente la facultad de crear nuevas figuras ante nuevas necesidades, y hoy estamos frente a una necesidad, regular los servicios de transporte a través de plataforma virtuales, aceptar el avance de la modernidad y proteger a los usuarios que ya han adoptado a empresas como Uber, como parte de su rutina.

## **Bibliografía.**

### **Doctrina.**

- Bielsa, Rafael; Derecho Administrativo, Quinta edición Ed. Depalma, Buenos Aires 1.956
- Escola, Héctor J., Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Bs. As 1984.
- Lorenzetti, Ricardo Luis, Código Civil y Comercial de la Nación comentado. Ed. Rubinzal-Culzoni, 2015.
- Losada, Rubén Francisco, Hacia una teoría general del derecho de transporte, Lerner. Córdoba, 2012
- Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires 1966
- Oliveri, Roberto Transporte automotor de pasajeros en el ámbito interurbano e internacional. Breves nociones sobre su régimen jurídico. La experiencia desregulatoria, doctrina y jurisprudencia, Ed. Conta y Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., Buenos Aires, 1996
- Sarmiento García, Concesión de servicios públicos, Bs. As., Ciudad Argentina 1.996
- Sayagués Laso, Enrique Tratado de Derecho Administrativo, Uruguay, 1954.

### **Legislación.**

- Constitución Nacional
- Código Civil y Comercial (Ley 26.994)
- Decreto 958/92. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto 660/96. Poder Ejecutivo Nacional
- Decreto 818/2018. Poder Ejecutivo Nacional.
- Ley 12345. Comisión Nacional de Coordinación de Transportes

- Ley 24.240, Defensa al Consumidor.
- Ley 9086, De Movilidad. Provincia de Mendoza.
- Resolución 374/92. Poder Ejecutivo Nacional.

### **Jurisprudencia**

- Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. (2016). Sindicato de peones de taxis de la capital federal contra GCBA y otros sobre amparo. (<https://ijudicial.gob.ar/uber/>)
- Suprema corte de justicia - Sala Segunda Poder Judicial Mendoza (2018). Asociación de propietarios de taxis de mendoza (a.pro.ta.m.) (aprotam) c/ gobierno de la provincia de mendoza p/ acción inconstitucionalidad (<https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/081/053/000081053.pdf>) (Mendoza, 2018))