

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERALES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, Y DEL TRABAJO, SUSCRITA POR LA <DIPUTADA ABRIL <ALCALÁ PADILLA, DEL PRD, E INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La suscrita, Abril Alcalá Padilla, diputada del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Considerando

Las empresas que ofertan bienes y servicios bajo esquemas colaborativos y de aportación han revolucionado y transformado por completo los mercados de transportes, bienes y servicios a nivel global. La tecnología que permite la creación y la puesta a disposición del público de dichas aplicaciones cambiaron la forma en la cual funcionan muchos negocios.

Las aplicaciones para teléfonos celulares han modificado por completo los hábitos de consumo de las personas, creando nuevas formas de hacer negocios. Desde que se volvieron populares y accesibles, el mercado de aplicaciones no deja de crecer y la pandemia que se presentó en el año 2020 vino a potenciar aún más su utilización y su consumo.

Según la página de internet que mide el impacto de las aplicaciones en el mundo SensorTower, las descargas totales de aplicaciones en el tercer trimestre de 2020 fueron de 36 mil 500 millones, lo que representó un incremento de 23.3 por ciento en relación con el mismo periodo de 2019, cuando se registraron 29 mil 600 millones de descargas. Los usuarios de telefonía celular en el mundo gastaron, entre aplicaciones y juegos, alrededor de 29 mil 300 millones de dólares en suscripciones y servicios *premium*. Esto supone un aumento de 32 por ciento del gasto comparado con el año anterior.

Un elemento esencial para comprender lo poderoso que es el modelo de negocio de dichas plataformas, es que siguen un patrón multilateral. Es decir, la empresa se encarga de crear y mantener una plataforma en la que las personas se pueden encontrar para hacer un intercambio comercial. Existen muchos ejemplos en el mercado, que funcionan en diversos segmentos como servicios de alojamiento, transporte, entrega, compra y venta de bienes tanto muebles como inmuebles, etcétera. Una pregunta que resalta inmediatamente al abordar dichos negocios es, ¿cómo generan ingresos?

Eso es el punto medular de todos los negocios de aplicaciones. Las empresas que las diseñan y las ponen a disposición de los usuarios, se consideran ellas mismas como plataformas, y no asumen ni los costos, ni los servicios que ofertan. Esto lleva como consecuencia que sus negocios tengan diversas ramificaciones que en muchas ocasiones resulta imposible definir, regular y normar.

Las personas que ingresan a ofertar y a realizar materialmente los servicios que ofertan dichas plataformas, son contratistas independientes de sus plataformas, no son empleados, al no existir relación laboral alguna. Esto representa para la empresa un ahorro en costos, de manera particular, en cargas sociales y laborales (aguinaldos, antigüedades, seguridad social, vacaciones, etcétera) que resulta imbatible para las demás personas y empresas que oferten el servicio donde esté presente la plataforma, de manera tradicional. Es un mundo ideal, porque los contratistas hacen todo el trabajo y las empresas sólo se encargan de generar la demanda y cobrar los servicios prestados. Por lo tanto, su fuente de ingreso es una simple carga, tasa o comisión por la transacción realizada, que

se cobra por servicio y porcentualmente es variable en función de los factores que la misma empresa tome en cuenta para su cálculo.

Con la oferta de un precio muy por debajo de la media general del mercado en donde la aplicación concurre con otros actores tradicionales, además de una mejora en el servicio que ofertan, apoyados en su tecnología, en una serie de medidas para establecer un estándar de servicio superior en cuanto a tiempo, modo o calidad, dichas empresas rompieron los mercados en donde ingresaron a competir. Los prestadores tradicionales, vieron como los hábitos de consumo de sus clientes se iban modificando, perdiendo con este comportamiento competitividad, segmentos completos de mercado y finalmente, dinero. Pero ¿qué son estas aplicaciones y cómo se crean?

Una aplicación es un programa informático que se ejecuta dentro de un sistema operativo en un dispositivo móvil, como un celular, una tableta, un *smartwatch*, y también una computadora. Las aplicaciones contienen una serie de códigos que se redactan utilizando varias herramientas, interfaces y una estructura.

Existen dos grandes “tiendas” donde los usuarios pueden acceder a descargar dichas aplicaciones: la mayor es “Google Play” del buscador Google con más de 3 millones de aplicaciones disponibles y la segunda es “App Store” de la empresa Apple con poco más de 2 millones de aplicaciones.

Hay una facilidad y una disponibilidad para obtener las herramientas necesarias para diseñar y programar una aplicación. Basta conocer el lenguaje de las aplicaciones y la estructura necesaria para que la aplicación esté en posibilidad de ofrecer el servicio que se desea ofertar. Las herramientas que los desarrolladores utilizan para la creación de aplicaciones son: APIs, *frameworks*, IDE, SDK y las librerías.

Las APIs proveen un conjunto de funciones y procedimientos que permiten interactuar con una plataforma específica. Los SDK y los frameworks incorporan todas las herramientas necesarias para programar, desarrollar y testear las aplicaciones. Los frameworks ofrecen un entorno de desarrollo más completo, mientras que los SDK van dirigidos al desarrollo de aplicaciones que sean exclusivas para un sistema operativo en específico.

Además de las herramientas para el desarrollo de aplicaciones, algunas APIs y SDK integran funcionalidades que complementan las aplicaciones con elementos adicionales y características como pueden ser mostrar anuncios, enviar notificaciones push, seguimiento y análisis del uso, geolocalización, pago por productos y servicios, integración de redes sociales, análisis de errores o problemas, o administración de datos.

Los SDK y las APIS recolectan datos personas de forma automatizada. Aunque dichos datos en su mayoría suelen ser anónimos, si pueden incluir direcciones IP del equipo donde se activen, el país donde se encuentra el usuario, fabricante del dispositivo que utiliza, versión del sistema operativo, edad, género o tiempo promedio de uso de la aplicación.

Dada la facilidad con la que pueden ser creadas y la diversidad de las aplicaciones que ya se encuentran disponibles en el mercado, las aplicaciones no pueden patentarse. Es decir, la primera aplicación que entró a ofrecer servicios de transporte no puede impedir que otras aplicaciones similares puedan ofrecer el mismo servicio. La protección jurídica y de propiedad intelectual se basa únicamente en el código que se diseñó para que la aplicación funcione.

Los estados en el mundo actuaron primero con indiferencia ante estos nuevos actores en los mercados que si bien competían deslealmente, sí lograban una mejora sustancial en la calidad de los servicios, además de servir de fuente de empleo, por lo que se ganaron la tolerancia a sus actividades, hasta que en un segundo momento, dado su acaparamiento en los mercados y muy precisamente sus ganancias, vino la regulación por parte de las autoridades, motivadas principalmente, por la posibilidad de cobrar impuestos, licencias, permisos y multas.

Experiencias alrededor del mundo

Tomaremos como referencia las conocidas aplicaciones de transporte que han sido sujetas a diversas regulaciones e intentos de normalización a nivel global.

La primera empresa en ofertar el servicio de transporte vía una aplicación, comenzó sus actividades en San Francisco durante 2012, cuando Estados Unidos de América (EUA) estaba sufriendo las consecuencias recesivas del periodo 2008-2009. La empresa se presentó como una herramienta potencial de empleo, y el alcalde de la ciudad, Ed Lee, vio esta oportunidad, así que implementó un marco regulatorio que legalizó los servicios prestados por la aplicación.

Estos consistieron en legalizar el servicio argumentando: la decadencia del servicio de taxis, emergencia del ride-sourcing como nueva herramienta y un consenso político respecto a que las nuevas tecnologías serían beneficiosas para el crecimiento de San Francisco. ¿Cuál fue el resultado? Seis años después, el aporte neto de dicha compañía a la economía del estado de California fue de 390 millones de dólares anuales.

En New York, ciudad caracterizada por el uso de taxis, la libre competencia permitió que se ampliara el área de cobertura por parte de los taxis que convivieron sin problema con dichas aplicaciones. De esta forma, se logró una mejor utilización de los recursos de la economía –mayor utilización de los vehículos– e, incluso, una reducción en las quejas de los pasajeros hacia los taxistas, ya que estos debieron mejorar sus servicios para competir con la aplicación. Sin embargo, con el acaparamiento del mercado por parte de dichas aplicaciones, las protestas de los servicios tradicionales de transporte se hicieron presentes, comenzando una batalla legal entre las empresas, los sindicatos y las autoridades locales.

En general, EUA no ha tomado una posición unánime, sino que cada estado ha presentado sus propias reglas. En Ohio, las aplicaciones de viajes compartidos deben pagar una tarifa de 5 mil dólares por carro para obtener un permiso de las autoridades y poder operar. En el estado de Nevada, a pesar de que en 2014 un juez emitió un fallo en el que ordenaba a una empresa de transporte por aplicación cesar sus operaciones, la empresa apeló la decisión y consiguió que un año más tarde se presentara una regulación en la que se cobra un impuesto de 3 por ciento a todos los viajes de este tipo.

En el estado de California, en el mes de septiembre de 2013, la Comisión de Servicios Públicos (CPUC) votó en unanimidad un acuerdo para crear la categoría ‘compañía de red de transportes’, en la que ingresaron dichas aplicaciones. Y para el 17 de septiembre de 2014, el gobernador del estado, Jerry Brown, aprobó un proyecto de ley que entró en vigor el 1 de julio de 2015, con el que se modificó la ley de transportistas, obligando a las empresas a ofrecer a sus conductores un seguro mínimo variable de entre 50 mil y 100 mil dólares en caso de muerte o lesiones.

Recientemente, el estado publicó una nueva ley en la que obligaba a las aplicaciones a tratar a sus conductores como empleados y no como contratistas independientes, con todas las garantías laborales y sociales. Las empresas de aplicaciones demandaron dicha medida. Las plataformas, que ha defendido el modelo de economía colaborativa, argumentaron que no hay forma de cumplir con esta decisión y amenazaron con retirarse.

Las empresas de las plataformas propusieron una tercera vía: someter a consulta popular la preservación del estatus de autónomos a aquellos choferes que operan mediante la aplicación, y acordarles algunas ventajas sociales, como seguro de salud, accidentes e ingresos mínimos.

Respecto a Europa, la primera ciudad en donde se instaló el principal ofertante de aplicaciones de transporte fue Londres, en el año 2012, impulsado por las autoridades para hacer frente al déficit de transporte generado por los

juegos olímpicos de ese mismo año. A diferencia de otros casos, el mercado de transporte de pasajeros ya había sido desregulado en la ciudad a partir del año 2003, estableciendo la libre entrada y salida de oferentes.

En 2014 comenzó el conflicto entre los taxistas de la ciudad y los choferes de la aplicación, ya que a estos últimos no se les imponían los mismos requisitos, derivando en denuncias de evasión fiscal. Esto desembocó en que el gobierno decidiera otorgar una licencia para los conductores de las plataformas con el fin de que se retiren en un máximo de 5 años a partir de 2017. A pesar de esto, la presión de los taxistas persistió, reduciendo el plazo a dos meses a partir de septiembre de 2019.

En Alemania, precisamente en Berlín, el desenlace fue similar, con la diferencia de que el mercado de taxis se encontraba regulado con una fuerte presencia de los sindicatos. Estos imposibilitaron la competencia entre los choferes de aplicaciones y los conductores locales, remitiendo el servicio a grandes metrópolis, con resultados no muy favorables para la aplicación como la reducción de la oferta en Múnich, una ciudad central.

Las empresas de aplicaciones llegaron a Italia en 2013 rodeadas de controversias. Tras su intento de operar en distintas ciudades del país, en la actualidad, sus conductores sólo están presentes en Roma y Milán, con el servicio de vehículos de alta gama. Sin embargo, fue prohibido en 2015 por orden judicial bajo los argumentos de competencia de forma ilícita.

El Gobierno italiano necesitado del servicio optó por lo llevado a cabo por otras naciones europeas, por lo que se reguló el mercado mediante licencias especiales, mismas que controlan el flujo y la cantidad de los operadores del servicio.

Otros países del continente también mostraron la misma dinámica de conflictos. Lo que aconteció desde la llegada de las aplicaciones al España se configuró por una serie de disputas legales, acusando a la empresa de competencia desleal, derivándola hacia diversos litigios jurídicos, poniéndose en su contra a los taxistas. Las restricciones legales españolas dificultaron el desarrollo de la aplicación, a tal punto de que las plataformas cesaron sus actividades en Barcelona, Cataluña y Valencia. En este caso, se observa que las regulaciones del Estado tendieron a defender la presencia y el funcionamiento de los taxis, por ende, la empresa decidió retirarse de estas ciudades.

Suecia experimentó el mismo proceso que Londres, pero años antes existió un proceso distinto: a partir de 1991 el servicio de taxis sueco completó su desregulación eliminando barreras que dificultaran el ingreso al mercado: se implementó un quite de entes reguladores, liberalización de tarifas y libertad de elección sobre el área geográfica de trabajo, como también de horarios laborales. Bajo este contexto, la oferta de las aplicaciones no presentó demasiados inconvenientes en términos de competencia, de hecho, hubo casos donde compañías tradicionales en el servicio de taxis vieron positivamente el arribo de dichas aplicaciones.

El conflicto, en esta coyuntura, surgió por un tema impositivo: los conductores de taxi veían a las aplicaciones como posibles evasores fiscales, por ende, se convertían en una competencia desleal; a esta queja se sumaron los sindicatos alegando que la empresa evitaba contribuciones sociales a partir de una supuesta “falta de autonomía”; por último, los clientes de la aplicación no presentaron quejas como consumidores, sino como contribuyentes, al no poder requerir facturas por los servicios de transporte que utilizaban.

El caso japonés presenta una particularidad en su dinámica: la aplicación se sometió a rígidas leyes para obtener una licencia, en consecuencia, terminó retirándose del mercado debido a estos requerimientos y a las preferencias de los consumidores por el sector tradicional. De hecho, el sistema regulatorio japonés posee problemas de adaptación debido a la divergencia de sus instituciones, las cuales provocan una burocracia ineficiente. Por otro lado, no hay que descartar la intervención estatal a favor de los taxistas a partir de la *Taxi Revitalization Law*, encargada de controlar la oferta y demanda del servicio.

Esta combinación de trabas burocráticas y políticas a favor de los taxis generó que las aplicaciones retirasen sus servicios del país debido a estas barreras a la entrada de nuevos competidores, consolidando la renta de los taxistas. Además de todo esto, los consumidores manifestaron preferir a los servicios de este sector sobre los de las aplicaciones, argumentando que la calidad de éste –medida como el trato entre el conductor y pasajero, la limpieza y la comodidad del vehículo entre otras características– es lo que desequilibra la balanza a favor de taxis.

En Indonesia, el Ministerio de Transporte centró su regulación en establecer una tarifa mínima y una máxima para taxis y para aplicaciones. Con ello, reguló las variaciones en los cobros (tarifas variables) que cambiaban según la demanda, la hora o el tráfico. Sin embargo, dichas medidas legales fueron recurridas por las empresas de aplicaciones en el Tribunal Supremo, quién les dio la razón. Las empresas argumentaron que no pueden ser tratadas como un proveedor de transporte público, porque simplemente no poseen ningún automóvil ni emplean conductores.

En los casos latinoamericanos, en Brasil, las aplicaciones no son ilegales y no encuentran grandes dificultades para funcionar considerando al marco regulatorio de estos territorios. Analizando la situación en este país, la ley no rige de una manera tan conflictiva ante los empleos que promueve la economía colaborativa, ya que la Constitución federal de 1988 expresa, en su artículo 27, la libre iniciativa y venta, amparando así a las aplicaciones y permitiendo la competencia con los taxistas. Sin embargo, los conflictos continuaron más allá de la medida estatal.

El caso de Argentina, en términos formales, no es distinto al de otros países, donde es necesario adquirir una licencia por parte del Estado para prestar el servicio de taxi. Al igual que en otros países, la aplicación funciona en algunas ciudades, mientras que en otras no existe una resolución respecto a la legalidad de esta, generando que los conflictos entre taxistas y choferes de las aplicaciones pase a términos de violencia callejera. En abril de 2016 las empresas de plataformas digitales dieron sus primeros pasos en Argentina. A los pocos días ya contaba con manifestaciones callejeras de taxistas realizando, como mínimo, 25 cortes entre Capital Federal y Ezeiza.

El caso de Francia y la subordinación laboral

Los taxistas franceses también han protagonizado muchas manifestaciones en contra de las plataformas, incluso atacando a los vehículos y prendiéndoles fuego. A su vez, los usuarios de dichas plataformas se han movilizado contra el gobierno, por considerar que benefician al sector del taxi.

Las plataformas comenzaron a ofrecer sus servicios en Francia en 2014 sin consultar a las administraciones locales. Por emplear sin registrar y sin licencia a las personas que ofrecían el servicio, las autoridades comenzaron a limitar su actividad. En 2015, el servicio moría, pero renacía con conductores con una licencia especial. Todas aquellas personas que deseen ofrecer el servicio necesitan presentar un examen y una serie de controles para obtener un permiso.

Ahora bien, en 2019 la Corte de Casación francesa determinó que un chofer de dichas aplicaciones tenía el estatus de asalariado y no de trabajador independiente. Un chofer de dichas plataformas que ejercía bajo el estatus de trabajador independiente utiliza la aplicación correspondiente para entrar en relación con sus clientes. Para lograrlo debe de registrarse cómo colaborador de dicha plataforma. En el caso concreto, dicho chofer de una de estas plataformas le fue cerrada su cuenta sin justificación por lo que el chofer demandó a la empresa y solicitó que se le reconociera como trabajador de esta y no como un mero colaborador.

La Corte de París determinó calificar el contrato de colaboración como un contrato de trabajo. Pero la empresa demandada recurrió la decisión ante la Corte de Casación que analizó a detalle las condiciones de los términos y las condiciones bajo las cuales dichas aplicaciones operan en el mercado francés.

Por una parte, los jueces determinaron que el chofer integraba un servicio de prestación de transporte creado y organizado enteramente por la aplicación. Por lo que estaba imposibilitado de constituir su propia clientela, de fijar libremente sus tarifas con las condiciones de prestación del servicio de transporte, tal y como lo pueden hacer los trabajadores independientes.

Por otra parte, los jueces constataron que el chofer podía sufrir ajustes tarifarios súbitamente si no seguía las indicaciones o el itinerario propuesto por la aplicación, y que al no hacerlo podría sufrir una desactivación temporal de su cuenta o inclusive perderla en caso de señalamientos constantes de la parte de los utilizadores. La Corte de Casación concluyó que la empresa de la aplicación con estas modalidades dictaba indicaciones al chofer, controlando así sus actividades y penalizándolo en caso de incumplimiento, por lo que se dibujaba la subordinación laboral necesaria para reconocer una relación de trabajo. En consecuencia, los jueces de la corte determinaron que el chofer ejercía su actividad bajo la autoridad de un patrón y que su estatus de trabajador independiente era ficticio.

El Caso Mexicano

Respecto a México, precisamente en el caso de Cancún, las plataformas ingresaron a esta ciudad beneficiando tanto a los turistas como a los residentes, pero rápidamente los sindicatos de taxistas reaccionaron dificultando el funcionamiento del servicio de la empresa. El argumento detrás de estas quejas se basó en la supuesta competencia desleal que implican las economías colaborativas. Sin embargo, a pesar de las protestas, el servicio continúa funcionando mientras que los conflictos legales entre taxistas, sindicatos y Estado persisten hasta el día de hoy.

El Gobierno de la Ciudad de México en 2015 impuso regulaciones y contribuciones a las plataformas. La decisión intentó ser salomónica, pero no estuvo exenta de discusiones y protestas promovidas por el gremio de los taxistas, que todavía considera ilegales los servicios prestados por estas plataformas. Primero expidieron un necesario decreto que planteó una serie de modificaciones para mejorar la calidad del servicio de taxi. Por otro lado, crearon una categoría nueva: “Servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas”.

De esta forma, se estableció que los operadores de las aplicaciones debían aportar 1.5 por ciento de cada servicio a un fondo especial para la mejora del servicio de taxis de la capital mexicana. Ese resultó ser el punto central del acuerdo. Que los operadores de las aplicaciones tuvieran que pagar un porcentaje por cada viaje permitía según las autoridades un equilibrio en el mercado. Los fondos que se recauden serían reinvertidos en la malla vial y en el mejoramiento del espacio público.

El reglamento publicado dicta también condiciones para el tipo de vehículos autorizados para usar estas aplicaciones: deben tener un costo de al menos 200 mil pesos mexicanos, cuatro puertas, aire acondicionado, cinturones de seguridad y airbags. Los conductores no podrán aceptar pagos en efectivo, por lo que sólo serían aceptados los pagos mediante una tarjeta bancaria.

A la par de la Ciudad de México, otras ciudades y entidades federativas mexicanas siguieron los mismos pasos. En el caso de Jalisco, en 2016, el Congreso del Estado de Jalisco aprobó reformas a la Ley de Movilidad y Transporte, para permitir y regular el uso de las empresas de redes de transporte a través de Internet y para reordenar la concesión de taxis.

Luego de meses de discusión y análisis que abarcaron la realización de foros de consulta con especialistas, diálogo con los protagonistas de estos modelos de transporte e interlocución con la sociedad en general, los diputados de Jalisco hicieron las reformas legales correspondientes para que los jaliscienses tengan un mejor servicio de transporte y así contribuir a la movilidad de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

A partir de la utilización de nuevas tecnologías y de la identificación de vicios y prácticas poco sanas y al margen de la ley, los legisladores se dieron a la tarea de modificar el marco legal: El primero abre la puerta a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones de teléfonos móviles; el segundo modifica la reglamentación para otorgar concesión y permiso de taxi, estableciendo una preferencia para aquellos trabajadores del volante a que obtengan un documento que los ampare para ofrecer el directamente la prestación, sin depender de un patrón. Entre los aspectos destacados de la reforma, podemos contar los siguientes:

- Se crea el servicio público de transporte de pasajeros bajo demanda, mediante aplicaciones de teléfonos móviles;
- Estas empresas deberán registrarse ante la Secretaría de Movilidad y cumplir diversos requisitos, entre ellos, entregar a la autoridad el 1.5 por ciento de sus ingresos, que se destinarán a un “fondo verde”;
- El pago del servicio podrá realizarse vía electrónica o en efectivo;
- No existe un límite en el número de autos bajo esta modalidad;
- Siempre y cuando sea a través de las aplicaciones de redes sociales, estos vehículos podrán recoger pasaje en cualquier lugar;
- La antigüedad de estos vehículos será máximo de cinco años y podrá estar en operación hasta ocho años.

Explicación de la iniciativa

Generado por la pandemia y por una ausencia de una política pública federal de creación de empleo, muchas personas han buscado opciones de hacer frente a la pérdida generalizada de empleo llegó a niveles de 1 millón 117 mil 854 plazas formales entre marzo y julio del año 2020 a causa del parón económico en nuestro país.

En términos netos, 2020 terminó con un saldo negativo de 647 mil despidos, lo que representa la destrucción de 3.2 por ciento de los 20 millones 421 mil 442 empleos registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) al 31 de diciembre de 2019.

También debido a los cierres provocados por la pandemia, se volvieron una oportunidad de venta y distribución para miles de restaurantes, negocios familiares, fondas y puestos de comida.

Dichas plataformas presentaron aumentos considerables en el tráfico de sus operaciones y un incremento de la persona que se emplea a partir de las mismas. Algunas empresas reportaron incrementos en sus usuarios que ofertan dichos servicios desde 50 hasta 150 por ciento en el plazo de unos cuantos meses, logrando a su vez, incrementos en la demanda de sus servicios en 20 por ciento por mes.

Asimismo, durante la pandemia en el caso de los conductores de plataformas de transportes de pasajeros, su demanda se ha visto drásticamente disminuida durante el confinamiento. En consecuencia, dichas plataformas de manera unilateral, redujeron las tarifas para permanecer competitivas. Por desgracia, con ello afectaron gravemente las ganancias de los conductores y conductoras para quienes los costos del servicio se mantuvieron fijos, (por ejemplo, gasolinas, licencias, mantenimientos, etcétera). Por lo tanto, para todos aquellos que se autoempleaban en dichas aplicaciones, lo que antes ganaban en 6 horas, ahora lo tienen que hacer en 10 horas, según reportes de los mismos conductores y repartidores.

Por su parte, en el caso de los restaurantes y comercios, si bien aproximadamente 60 por ciento de los mismos ya antes utilizaban las plataformas para el servicio a domicilio, la realidad es que previo a la pandemia sus ganancias dependían 90 por ciento del consumo o compras *in situ*. En contraste, debido al confinamiento sus canales de venta se invirtieron dependiendo casi en su totalidad de sus ganancias a través de entregas a domicilio. En este contexto aunado a la importante disminución de entorno a 80 por ciento en el consumo, las altas comisiones e impuestos excesivos les permiten cada vez menos mantenerse a flote. 30 por ciento de los restaurantes en México han tenido que cerrar sus puertas permanentemente.

Según la Secretaría de Turismo federal la industria restaurantera aporta 15.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) turístico de México y 1.3 por ciento del PIB nacional. Por cada empleo directo en el sector, hay entre 2 y 3 indirectos a nivel nacional, además de que 58 por ciento de las trabajadoras son mujeres y muchas de ellas jefas de familia. Asimismo, la industria restaurantera representa 2.14 millones de empleos –8 por ciento del total de los trabajos formales en el país–, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Todo lo anterior se encuentra actualmente en riesgo y el modelo de negocios de las plataformas digitales complica aún más la situación.

En términos netos, 2020 terminó con un saldo negativo de 647 mil despidos, lo que representa la destrucción de 3.2 por ciento de los 20 millones 421 mil 442 empleos registrados ante el IMSS al 31 de diciembre de 2019. La disminución de los ingresos fue el principal tipo de afectación que reportaron 79.2 por ciento de las empresas.

El Estudio sobre Demografía de los Negocios 2020 estima que, de los 4.9 millones de establecimientos micro, pequeños y medianos sobrevivieron 3.9 millones (79.19 por ciento). Poco más de un millón (20.81 por ciento) cerraron sus puertas. La Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados (Canirac) estima que para fin de año un total de 122 mil restaurantes cierren sus puertas, lo que representa 474 mil empleos directos.

Antes de la pandemia, 60 por ciento de los restaurantes utilizaban plataformas como canal de distribución, pero con el alza de la demanda provocada por los cierres de actividades, medidas restrictivas tales como reducción de horarios, o limitantes de aforos, ahora 80 por ciento de dichos establecimientos se han visto en la necesidad de utilizar dichas plataformas, a costa de sacrificar sus ganancias que se reducen de forma significativa por las comisiones y tasas de servicios.

El perfil de aquellas personas que otorgan este servicio es gente que pertenece a segmentos de la población vulnerables: estudiantes, jóvenes sin empleo formal, jóvenes sin estudios, adultos mayores, jefas de familia, etcétera. En algunos casos, para ganar 200 a 250 pesos deben de trabajar un promedio de 7 horas al día. Este tipo de exceso es completamente novedoso: el repartidor es súper demandado por medio de la disponibilidad en la aplicación, lo que podría considerarse, una especie de subordinación. Actualmente, se reporta que existen en promedio unas 100 mil personas que se dedican a la repartición de comida en nuestro país.

Después de un repaso a las experiencias internacionales, podemos deducir que la primera dificultad para regularizar y normalizar el servicio de dichas aplicaciones es la carencia de una definición concreta de los actores que participan en el servicio. La falta de certeza jurídica provoca abusos de todas las partes involucradas.

Podríamos partir de los razonamientos esgrimidos por la Corte de Casación francesa. La aplicación es el instrumento fundamental en torno de la cual el servicio se oferta, se organiza, se distribuye y se cobra. Sin la aplicación, el servicio no existe. Detrás de la aplicación hay una empresa que cobra por la organización de dicho servicio, obteniendo así un lucro. No otorga las herramientas de trabajo, no otorga contrato laboral alguno ni prestaciones sociales, porque simplemente si bien es evidente que organiza el servicio, no lo presta.

Aunque la interpretación del actuar de dichas aplicaciones en los mercados en los que participan son interpretables y tienen muchas aristas, para el caso de la presente iniciativa y a los ojos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, podemos declarar que dichas empresas que ponen a disposición de sus usuarios, ya sean aquellos que solicitan algún servicio, o aquellos que materialmente lo llevan a cabo, fungen como proveedores de dicho servicio, ya que tal y como lo señala la definición de proveedor de la fracción II del artículo 2 de la ley en comento, la empresa que pone a disposición del público su aplicación, está ofreciendo un servicio, que distribuye, organiza, y concede el uso de lo que la aplicación oferta. Sin la aplicación, el servicio no existe. Por lo que las personas que participan fuera de la empresa que organiza el servicio, son consumidores de lo que la aplicación propone y organiza. Por tal motivo, la presente iniciativa pretende dar la certeza necesaria para que la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) esté en la posibilidad de otorgar medios de defensa a todos los consumidores de dichas plataformas.

También, considero necesario definir con claridad y con la mayor certeza jurídica posible, la relación entre los prestadores del servicio y las aplicaciones, por lo que propongo que dichas condiciones se determinen vía un contrato de adhesión y no mediante unos términos y condiciones determinados unilateralmente por las empresas de las aplicaciones. Dichos contratos son para proveedores que desean comercializar bienes o servicios de consumo, y de esta manera, la autoridad analiza que no contengan cláusulas abusivas, lesivas o inequitativas para los intereses de los consumidores, protegiendo la actividad comercial de la sociedad.

Para ilustrar con mayor claridad los cambios, presento un cuadro comparativo:

Vigente	Debe decir:
LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	
<p>ARTÍCULO 1.- La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario.</p> <p>El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.</p> <p>Son principios básicos en las relaciones de consumo:</p> <p>I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;</p> <p>II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;</p> <p>III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios,</p>	<p>ARTÍCULO 1.- La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, términos y condiciones, convenios o estipulaciones en contrario.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>....</p>

con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;

VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;

<p>IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento;</p> <p>X. La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas, y</p> <p>XI. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores que, sin contravenir las disposiciones de esta ley, sean garantes de los derechos del consumidor.</p> <p>Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.</p>	
<p>ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:</p> <p>I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que</p>	<p>Artículo 2.- ...</p> <p>I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que</p>

<p>adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.</p>	<p>adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley, así como aquellas que realicen servicios pactados con terceros mediante plataformas digitales.</p>
<p>Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta ley.</p>	<p>....</p>
<p>II. Proveedor: la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios;</p>	<p>II. Proveedor: la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios, o pone a disposición de sus consumidores alguna plataforma digital</p>

<p>III. Secretaría: la Secretaría de Economía, y</p> <p>IV. Procuraduría: la Procuraduría Federal del Consumidor.</p>	<p>necesaria para llevar a cabo transacciones comerciales o de servicios.</p> <p>III. a IV. ...</p>
<p>ARTÍCULO 9.- Los proveedores de bienes, productos o servicios incurren en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de gestores, vigilantes, guardias o personal auxiliar que les presten sus servicios, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor.</p>	<p>ARTÍCULO 9.- Los proveedores de bienes, productos o servicios incurren en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de gestores, choferes, vigilantes, guardias o personal auxiliar que les presten sus servicios, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor.</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>ARTÍCULO 65 QUÁRTER.- Los proveedores que ofrezcan a disposición de los consumidores plataformas digitales en donde se oferten servicios bajo los esquemas de colaboración y aportación deberán cumplir con la legislación laboral, fiscal o de movilidad que sea aplicable, así como las regulaciones que al efecto emitan las autoridades federales, estatales y municipales.</p>
<p>ARTÍCULO 85.- Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por</p>	<p>ARTÍCULO 85.- Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por</p>

<p>el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.</p>	<p>el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, ofertado por él y que lleva a cabo un consumidor, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.</p>
--	---

Ahora bien, en materia laboral, también propongo una serie de modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. Es claro que la definición de trabajador que propone el artículo 8o. de la ley en comento abarca solamente a los trabajadores subordinados a un patrón. Se propone una ampliación de la definición que abarque a los trabajadores que laboran de forma independiente y que llevan a cabo servicios remunerados.

En el caso de las empresas que ponen a disposición del público, aplicaciones que organizan y ofertan algún servicio, empleando con ello a usuarios de las mismas, es evidente que, en materia laboral, su interacción con dichos trabajadores es, como mínimo, de intermediación.

Al organizar, establecer condiciones y términos para brindar el servicio ofertado, cobrar por el servicio y pagar al usuario que lo lleva a cabo materialmente, la empresa que oferta la aplicación actúa como intermediario para establecer un servicio de transporte, al ofrecer a sus usuarios la posibilidad de emplearse para ejecutar materialmente el servicio propuesto y organizado por la aplicación, facilitando la relación entre los usuarios que participan en el mismo.

Finalmente, se propone reconocer en los artículos relacionados con los servicios de transporte público, la figura de dichas empresas, ya reconocidas a nivel local por muchas entidades federativas, pero aún ausentes de la citada Ley Federal del Trabajo.

Para ilustrar con mayor claridad los cambios, presento un cuadro comparativo:

Vigente:	Debe decir:
LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	
<p>Artículo 8o.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.</p> <p>Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.</p>	<p>Artículo 8o.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado o un servicio remunerado.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 12.- Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón.</p>	<p>Artículo 12.- Intermediario es la persona física o moral que contrata, o interviene en la contratación o en el empleo de otra u otras para que presten servicios a un patrón.</p> <p>También lo serán aquellas empresas que faciliten la ejecución de un servicio mediante medios electrónicos.</p>
<p>Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el</p>	<p>Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario o comisión. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero</p>

párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.	y el contrato celebrado producen los mismos efectos.
<p>Artículo 256.- Las relaciones entre los choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público, de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles, y los propietarios o permisionarios de los vehículos, son relaciones de trabajo y quedan sujetas a las disposiciones de este capítulo.</p> <p>La estipulación que en cualquier forma desvirtúe lo dispuesto en el párrafo anterior, no produce ningún efecto legal ni impide el ejercicio de los derechos que deriven de los servicios prestados.</p>	<p>Artículo 256.- Las relaciones entre los choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público, de pasajeros, de carga o mixtos, por aplicaciones digitales, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles, y los propietarios o permisionarios de los vehículos, son relaciones de trabajo y quedan sujetas a las disposiciones de este capítulo.</p> <p>....</p>
Artículo 260.- El propietario del vehículo y el concesionario o permisionario son solidariamente responsables de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley.	Artículo 260.- El propietario del vehículo, la empresa que oferte un servicio mediante una plataforma digital y el concesionario o permisionario son solidariamente responsables de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley.

Con esto se ejemplifica de manera explícita el argumento para proponer la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 1, 2, fracción I y II, 9, 85 y se adiciona un artículo 65 Quáter de la Ley Federal de Protección al Consumidor y que reforma los artículos 8o., 12o., 20o., 256, y 260 de la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se reforman los artículos 1, 2, fracción I y II, 9, 85 y se adiciona un artículo 65 Quáter de la Ley Federal de Protección al Consumidor para quedar de la siguiente manera:

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, **términos y condiciones** , convenios o estipulaciones en contrario.

...

...

I. a XI. ...

....

Artículo 2. ...

I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley, **así como aquellas que realicen servicios pactados con terceros mediante plataformas digitales** .

...

II. Proveedor: la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios, **o pone a disposición de sus consumidores alguna plataforma digital necesaria para llevar a cabo transacciones comerciales o de servicios.**

III. a IV. ...

Artículo 9. Los proveedores de bienes, productos o servicios incurren en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de gestores, **choferes** , vigilantes, guardias o personal auxiliar que les presten sus servicios, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor.

Artículo 65 Quáter. Los proveedores que ofrezcan a disposición de los consumidores plataformas digitales en donde se oferten servicios bajo los esquemas de colaboración y aportación deberán cumplir con la legislación laboral, fiscal o de movilidad que sea aplicable, así como las regulaciones que al efecto emitan las autoridades federales, estatales y municipales.

Artículo 85. Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, **ofertado por él y que lleva a cabo un consumidor** , aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.

Segundo. Se reforman los 8o., 12o., 20o., 256, y 260 de la Ley Federal del Trabajo para quedar de la siguiente manera:

Artículo 8o. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado **o un servicio remunerado** .

Artículo 12. Intermediario es la persona física o moral que contrata, **o interviene en la contratación o en el empleo** de otra u otras para que presten servicios a un patrón.

También lo serán aquellas empresas que faciliten la ejecución de un servicio mediante medios electrónicos.

Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario **o comisión** . Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

Artículo 256. Las relaciones entre los choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público, de pasajeros, de carga o mixtos, **por aplicaciones digitales** , foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles, y los propietarios o permisionarios de los vehículos, son relaciones de trabajo y quedan sujetas a las disposiciones de este capítulo.

La estipulación que en cualquier forma desvirtúe lo dispuesto en el párrafo anterior, no produce ningún efecto legal ni impide el ejercicio de los derechos que deriven de los servicios prestados.

Artículo 260. El propietario del vehículo, **la empresa que oferte un servicio mediante una plataforma digital** y el concesionario o permisionario son solidariamente responsables de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2021.

Diputados: Abril Alcalá Padilla, Alberto Villa Villegas, Antonio Ortega Martínez, Dulce María Méndez de la Luz Dautón, Enrique Ochoa Reza, Juan Martín Espinoza Cárdenas, Ricardo Flores Suárez, Simey Olvera Bautista, Verónica Beatriz Juárez Piña, Mario Alberto Rodríguez Carrillo, José Salvador Rosas Quintanilla, Geraldina Isabel Herrera Vega, Humberto Jarero Cornejo (rúbricas).