



MINISTERIO DE TRANSPORTE Tel: 324 0800



No. 20183210664092

Fecha Radicado: 2018-10-19 15:30:21

Destino: 101

RTE: Superintendencia De Industria Y Anexos: Anexos: SN

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 18-229656- -1-0

FECHA: 2018-10-17 14:27:28

DEP: 1000 DESPACHO DEL

EVE: SIN EVENTO

SUPERINTENDENTE DELEGAD

TRA: 334 REMISIINFORMA

FOLIOS: 22

ACT: 440 RESPUESTA

2  
Servicios Postales  
Nacionales S.A.  
NIT: 90052917-9  
DG: 28 G 95 A 95  
Línea Nat: 01 8000 111 210

**ATENCIÓN**  
Razón Social:  
SUPERINTENDENCIA DE  
INDUSTRIA Y COMERCIO -  
INDUSTRIA Y COMERCIO  
CALLE CAROLINA 13 27 - 00

BOGOTÁ D.C.  
Código Postal: 110311094  
RA029019293CO

**TINAFARIO**  
Razón Social:  
MILO OSTOS  
C.  
Calle: Avenida La Esperanza (calle)  
249 Complejo Empresa

BOGOTÁ D.C.  
Código Postal: 111321337  
Admisión:  
18-229656- -1-0  
Código de cargo: 00200  
Número de forma: 0007

**MILO OSTOS**  
MINISTERIO DE TRANSPORTE  
MINISTERIO DE TRANSPORTE

La Esperanza (calle 24) No. 62-49, Complejo Empresarial Gran Estación II, Costado Esfera,  
Pisos 9 y 10  
BOGOTÁ D.C. COLOMBIA

**Asunto:** Radicación: 18-229656- -1-0  
Trámite: 334  
Evento:  
Actuación: 440  
Folios: 22

**Referencia:** Asesoría al Gobierno en asuntos relacionados con la protección al consumidor, la promoción y protección de la competencia.

1  
GN

Respetado Viceministro Ostos:

Hemos recibido su comunicación, radicada en esta Entidad con el número 18-229656 el día 12 de septiembre de 2018, en la cual usted solicita concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio, como Órgano Asesor del Gobierno Nacional conforme con el numeral 1 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, en relación con varias normas<sup>1</sup> expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá para regular el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi (en adelante "**Servicio de Taxi**").

Específicamente, usted solicita que "*se establezca, si dentro de las competencias de transporte que le asisten a las autoridades locales frente a la prestación del servicio en la respectiva modalidad, la solicitud específica de dispositivos y otras disposiciones allí establecidas, constituyen restricciones a la libre competencia del mercado o el derecho de los consumidores al acceso al servicio básico de transporte individual*"<sup>2</sup>.

Para responder a su solicitud, en primer lugar, se explicarán los antecedentes del caso, para posteriormente hacer una evaluación de las normas distritales desde la perspectiva de la libre

<sup>1</sup> Decreto 630 de 2016, Decreto 456 de 2017, Decreto 568 de 2017, Resolución 2120 de 2017 y Decreto 103 de 2018.

<sup>2</sup> Comunicación 18-229656-0 del 12 de septiembre de 2018.



competencia y de la protección del consumidor y culminar con unas conclusiones y una recomendación.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. Marco regulatorio

El sector del transporte en Colombia está regulado por tres (3) leyes:

- i) **Ley 105 de 1993**<sup>3</sup>: Establece los principios fundamentales que deben regir la actividad del transporte<sup>4</sup>, así como principios del transporte público<sup>5</sup>, servicio que debe ser prestado en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad. El numeral 2 del artículo 3 dispone que *“existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico”*.
- ii) **Ley 336 de 1996**<sup>6</sup>: Estipula en el artículo 5 que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que tiene el transporte público implica que debe prevalecer el interés general sobre el particular en relación con la prestación del servicio y la protección de los usuarios.
- iii) **Ley 769 de 2002**<sup>7</sup>: El artículo 2 define al taxi como *“vehículo automotor destinado al servicio público individual de pasajeros”* y al taxímetro como el *“dispositivo instalado en un taxi para liquidar el costo del servicio público a una tarifa oficialmente autorizada”*. A su vez, el artículo 89 establece que *“ningún vehículo autorizado para prestar el servicio público con taxímetro, podrá hacerlo cuando no lo tenga instalado, no funcione correctamente o tenga los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulterados. El taxímetro debe colocarse en sitio visible para el usuario”* (resaltado fuera de texto).

Estas leyes han sido reglamentadas por diversos decretos, todos ellos actualmente compilados en el Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. Este decreto establece disposiciones especiales para reglamentar las diferentes tipologías de transporte de una forma más detallada.

Específicamente en relación con su solicitud, el capítulo 3<sup>8</sup> del título 1<sup>9</sup> de la parte 2<sup>10</sup> del libro 2<sup>11</sup> establece la regulación del Servicio de Taxi.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Soberanía del pueblo, intervención del Estado, libre circulación, integración nacional e Internacional, y seguridad.

<sup>5</sup> Acceso al transporte, carácter de servicio público bajo la regulación y vigilancia del Estado, colaboración entre entidades, participación ciudadana, libertad de empresa, entre otros.

<sup>6</sup> Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Capítulo 3 Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi.

<sup>9</sup> Título 1 Transporte terrestre automotor.

<sup>10</sup> Parte 2 Reglamentaciones en materia de transporte.

El artículo 2.2.1.3.1.1. indica cuáles son las autoridades de transporte competentes:

- En el nivel nacional: Ministerio de Transporte.
  - i) En la jurisdicción distrital y municipal: Los alcaldes municipales y/o distritales o las entidades a quien deleguen.
  - ii) En la jurisdicción de un área metropolitana: La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes en conjunta.
- 1.2. Normas sobre las cuales la Superintendencia de Industria y Comercio se ha pronunciado a través de la función de abogacía de la competencia

#### 1.2.1. Decreto 2297 de 2015

El Decreto 2297 del 27 de noviembre de 2015 introdujo algunas modificaciones al Decreto 1079 de 2015. En primer lugar, estableció que el Servicio de Taxi constará ahora de dos (2) niveles:

- i) **Básico**, que se puede prestar por medios tecnológicos o por atención directa en las vías y se puede pagar con dinero en efectivo; y
- ii) **De lujo**, que ofrece a los usuarios unas condiciones de servicio superiores al nivel básico, se ofrece únicamente a través de medios tecnológicos, se paga solo por vía electrónica y se puede prestar solamente en determinado tipo de vehículos.

En relación con la habilitación que deben tener las empresas, el Decreto 2297 de 2015 estableció que las empresas actualmente habilitadas para prestar el Servicio de Taxi se consideran habilitadas en el nivel básico y podrán modificar su habilitación para poder operar en el nivel de lujo. La solicitud de habilitación será resuelta por las autoridades de transporte competentes.

Para operar en el nivel de lujo, las empresas deben cumplir con ciertas condiciones adicionales con respecto a aquellos requisitos establecidos para el nivel básico, como tener un capital o patrimonio líquido 30% superior y demostrar que cuentan, directa o indirectamente (mediante contratos con terceros), con plataformas tecnológicas habilitadas.

Las plataformas tecnológicas que se deben usar para prestar el Servicio de Taxi en el nivel de lujo deben obtener la habilitación del Ministerio de Transporte, para lo cual deberán demostrar que cumplen con determinadas características.

Además, se establecen condiciones específicas que deben cumplir los vehículos para operar en el nivel de lujo, entre las que se encuentran las siguientes:

- i) Ser de color negro con una franja lateral.
- ii) Tener GPS.
- iii) Poder interactuar en línea y en tiempo real con la plataforma tecnológica para prestar el servicio.

<sup>11</sup> Libro 2 Régimen reglamentario del sector.



- iv) Tener frenos ABS, air bags frontales y apoyacabezas.
- v) Tener cuatro (4) puertas laterales.
- vi) Tener determinadas dimensiones mínimas<sup>12</sup>.

El Decreto 2297 de 2015 surtió el trámite de abogacía de la competencia, el cual culminó con el **concepto 15-280358-1 del 26 de noviembre de 2015**. En dicha oportunidad, la Superintendencia de industria y Comercio hizo un diagnóstico de los problemas presentes en el Servicio de Taxi en Colombia:

- i) **Asimetrías de la información**, que derivan en inseguridad, estado deficiente de los vehículos, insuficientes aptitudes de conducción, abuso en el valor de las tarifas y negativas a prestar el servicio;
- ii) **Problemas de coordinación**, que generan dificultad para conseguir un servicio en horas pico y en determinadas zonas, congestión y contaminación; y
- iii) **Distorsiones creadas por la regulación**, relacionadas con la limitación al número de licencias y las tarifas reguladas.

En el concepto se manifestó que recientemente habían ingresado al mercado colombiano innovaciones disruptivas que habían ayudado a resolver de forma eficaz los problemas de asimetrías de la información y de coordinación y habían creado una nueva dinámica competitiva en el mercado.

Posteriormente, esta Superintendencia analizó la forma propuesta y consideró, en primer lugar, que el proyecto normativo perseguía un fin procompetitivo al buscar crear una nueva modalidad del Servicio de Taxi (el nivel de lujo) que podría propiciar eficiencias por el uso de las plataformas tecnológicas y otorgarle más opciones al usuario.

Sin embargo, la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó preocupación en relación con las especificaciones requeridas para los vehículos en el nivel de lujo, ya que no representaban una mejora frente a los que en ese momento ya prestaban el servicio. Además, consideró que el nivel de lujo se prestaría con el mismo parque automotor con el que hoy se presta el Servicio de Taxi, lo cual reduciría la oferta del servicio básico y agudizaría algunos de los problemas graves que en la prestación de ese servicio se señalaron. Otra de las preocupaciones de esta Superintendencia fue que las plataformas tecnológicas que podrían resolver los problemas o fallas en el mercado de transportes individual no deberían, como lo propuso el regulador, estar limitadas a prestar servicios a las empresas de transporte, sino que debía permitirseles prestar el servicio de intermediación directamente a los usuarios. Ello con el fin de que dicho mercado no quedara reservado a las empresas de transporte y la oferta fuera lo más amplia y competitiva posible.

El Decreto 2297 de 2015 no acogió ninguna de las recomendaciones y se limitó en sus considerandos a mencionar que el concepto de abogacía se había expedido.

<sup>12</sup> Decreto 2297 de 2015:

Artículo 8. Adiciona dos (2) párrafos al artículo 2.2.1.3.6.1 al Decreto 1079 de 2015:

*"Párrafo 1°. Los vehículos destinados a la prestación del servicio en el nivel de lujo deberán cumplir las siguientes condiciones:  
(...)*

*6. Tener una cabina de pasajeros con capacidad para acomodar a <sup>1</sup>mínimo cinco (5) personas, incluido el conductor, con un módulo de espacio por pasajero no inferior a 450 milímetros de ancho a la altura de los hombros y con el módulo de silletería de 750 milímetros.  
(...)"*

## 1.2.2. Resolución 2163 de 2016

El Ministerio de Transporte expidió la Resolución 2163 del 27 de mayo de 2016 para reglamentar el Decreto 2297 de 2015 en dos aspectos: i) características, funcionalidades y requerimientos que deben cumplir las plataformas tecnológicas para ser habilitadas<sup>13</sup>; y ii) la formación de los conductores e indicadores de servicio.

El artículo 1 establece que la implementación de las plataformas tecnológicas será obligatoria para el nivel de lujo y opcional para el nivel básico, "**sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto**" (resaltado fuera de texto).

Las plataformas habilitadas por el Ministerio de Transporte deberán demostrar una relación contractual con una empresa de transporte. Igualmente, se establecen requisitos de certificación en competencias laborales que deben cumplir los conductores.

La norma determina seis (6) indicadores de servicio<sup>14</sup> que deben cumplir las empresas de transporte y los conductores, acompañado cada uno de la fórmula para calcularlo, la regularidad con la que se medirá (mensual o semestral) y el porcentaje de incumplimiento permitido. Dichos indicadores deben ser generados por las plataformas tecnológicas.

La Resolución 2163 de 2016 surtió el trámite de abogacía de la competencia, el cual culminó con el **concepto 16-137076-10 del 20 de junio de 2016**, es decir, el **concepto fue posterior a la expedición de la norma**. El concepto de abogacía advirtió el riesgo de que la regulación se convirtiera en un obstáculo para la innovación y el desarrollo, debido a que la Resolución 2163 impuso requisitos para las plataformas tecnológicas, los cuales fueron considerados por esta Superintendencia como prescriptivos y no orientados a un propósito claro, lo cual podría generar barreras injustificadas a la entrada, teniendo en cuenta la lista de 14 funcionalidades y 15 requisitos técnicos que debían cumplir las plataformas, así como dos (2) anexos incorporados en 10 páginas.

5  
GN

En este orden de ideas, se consideró que algunos requisitos podrían implicar una carga desproporcionada que podría generar una especie de **micro regulación** que terminaría por minar la posibilidad de que las plataformas pudieran competir en virtud de la diferenciación.

Igualmente, la Superintendencia de Industria y Comercio llamó la atención sobre la necesidad de que la regulación asegurara la posibilidad de que diferentes plataformas pudieran prestar el servicio. Lo anterior, como quiera que encontró que la disposiciones propuestas, si bien declaran tal garantía, en opinión de la Superintendencia, en realidad terminarían por limitar el acceso a los mercados por cuenta de i) la exigencia de una autorización de las autoridades locales; ii) la obligación de tener una relación contractual con las empresas transportadoras; y iii) la generación, como consecuencia de dicha relación contractual, de un incentivo para que las empresas transportadoras sean los únicos

<sup>13</sup> Entre esos requisitos se encuentran: i) fijar anticipadamente la tarifa al momento en que el usuario solicita el servicio; ii) visualizar el trayecto, la distancia y el tiempo estimado del viaje; iii) filtrar la solicitud de servicio por modelo, clase de vehículo y calificación del conductor y del vehículo; iv) contar con un módulo para almacenar la información de las fórmulas aplicadas para la determinación de la tarifa; v) contar con herramientas que aseguren que la información permanezca inalterable; vi) tener un módulo que genere reportes sobre la prestación del servicio de transporte público; viii) consolidar bases de datos que registren información del vehículo, del conductor, de la tarjeta de operación, de la licencia de conducción, del usuario del servicio y de la planilla de viaje ocasional, en los niveles de detalle contenidos en 4 hojas de anexos a la Resolución, entre otros requisitos.

<sup>14</sup> a) quejas totales por servicio; b) quejas por atención del conductor; c) quejas totales; d) capacitaciones a conductores; e) seguridad social; f) comparendos por infracciones de tránsito.

operadores de dicho mercado emergente, con lo cual, además, se podría restringir la libre elección de plataformas.

### 1.3. Resolución 88918 de 2017, que establece el Reglamento Técnico Metroológico de Taxímetros

La Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución 88918 del 28 de diciembre de 2017, mediante el cual estableció el Reglamento Técnico Metroológico que será aplicable a los taxímetros electrónicos utilizados para liquidar el precio a pagar por el Servicio de Taxi en el nivel básico, con el fin de asegurar la calidad de las mediciones y generar credibilidad y confianza en los usuarios en relación con la precisión y exactitud con la cual se liquida la tarifa. El artículo 2 establece que **“Los requisitos establecidos en el presente reglamento técnico metroológico tampoco aplican a los sistemas de geo referenciación que se utilizan para determinar el precio del servicio de transporte individual de pasajeros los cuales no son instrumentos de medición sujetos a control metroológico”** (resaltado fuera de texto).

La norma establece características técnicas y metroológicas fijadas conforme a la Recomendación R-21 edición 2007 “Taximeters. Metrological and technical requirements, test procedures and test report form<sup>15</sup>” de la Organización Internacional de Metrología legal (OIML).

Uno de los requisitos técnicos más importantes es la *“inalterabilidad de la información”*, conforme con el cual la información proveniente del taxímetro debe ser fiel y única y el sistema de medición del taxímetro debe ser capaz de reconocer cualquier impuso que altere la información real, y en consecuencia rechazarlo.

6

La Resolución 88918 de 2017 surtió el trámite de abogacía de la competencia que culminó con el **concepto 17-349828-3 del 31 de octubre de 2017**, en el cual la Delegatura para la Protección de la Competencia de esta Superintendencia consideró que la norma propuesta no generaba preocupaciones desde la perspectiva de la libre competencia, toda vez que se basa en una recomendación internacional, lo cual reduce el riesgo de que un requisito técnico pueda erigirse como una barrera injustificada a la entrada. Además, observó que la expedición del Reglamento Técnico Metroológico se ajustaba a la recomendación realizada en un estudio del Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, que había evidenciado una falta de efectividad de los taxímetros debido en parte a una insuficiencia de la norma técnica usada hasta el momento.

### 1.4. Proceso de nulidad<sup>15</sup> ante el Consejo de Estado en relación con la Resolución 2163 de 2016

La Resolución 2163 de 2016 fue demandada en acción de nulidad simple ante el Consejo de Estado en agosto de 2016 debido a que, según el demandante, la norma presentó:

- i) Falsa motivación;
- ii) Infracción de las normas en las que debió fundarse; y

<sup>15</sup> Expediente 11001032400020160048100. Disponible en:

<[http://anterior.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue\\_actua.asp?numero=11001032400020160048100](http://anterior.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?numero=11001032400020160048100)>



- ii) Expedición irregular, al no cumplir con el trámite de abogacía de la competencia.

Además, el demandante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016.

Algunos de los argumentos presentados por el demandante se refieren a: i) la violación al principio de neutralidad tecnológica; ii) la vulneración al principio de libre competencia económica; iii) la violación a la reserva de ley para limitar la libertad económica; y iv) la expedición de normas sin contar con las competencias para hacerlo, por cuanto el Ministerio de Transporte no debería regular a los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones<sup>16</sup>.

Mediante auto del 30 de octubre de 2017 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado denegó la medida cautelar al considerar que no se demostró la vulneración de alguna norma superior.

Posteriormente, en auto del 30 de abril de 2018, el Consejo de Estado decretó la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016, porque constató que el Ministerio de Transporte expidió la norma cuando todavía no se había emitido el concepto de abogacía de la competencia.

El 8 de agosto de 2018 fue levantada la medida cautelar. En efecto, el Distrito Capital solicitó que se modificaran los efectos de la medida para que no afectara las normas distritales expedidas con base en la norma demandada, toda vez que varias empresas de taxi en Bogotá ya habían realizado inversiones para establecer el cobro mediante plataforma tecnológica.

## 2. NORMAS EXPEDIDAS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

El Decreto 630 de 2016<sup>17</sup> establece medidas para la adecuada operación, inspección, vigilancia y control del Servicio de Taxi en Bogotá, en los niveles básico y de lujo. La norma estipula que la Secretaría Distrital de Movilidad podrá determinar indicadores de servicio adicionales a los establecidos en el artículo 19 de la Resolución 2163 de 2016 para el nivel de lujo y establecerá indicadores de servicio para el nivel básico. Así mismo, se incluye un requisito para el nivel básico según el cual los vehículos deberán portar una señal luminosa que cambie de color de acuerdo con el estado del servicio.

La Secretaría Distrital de Movilidad realizará un estudio técnico como sustento para definir la tarifa piso o mínima. En lo que respecta a la reposición de vehículos, se podrá hacer con vehículos de tecnologías previamente homologadas por el Ministerio de Transporte que cumplan con la norma

<sup>16</sup> Resolución CRC 5050 de 2016 "Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones":

Título I DEFINICIONES:

**"PROVEEDORES DE CONTENIDOS Y APLICACIONES (PCA):** Agentes responsables directos por la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones. Estos actores pueden o no estar directamente conectados con el o los PRST sobre los cuales prestan sus servicios. Quedan comprendidos bajo esta definición todos aquellos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido".

<sup>17</sup> Por medio del cual se establecen medidas para la operación, inspección, vigilancia y control del servicio de transporte público individual en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.



ambiental<sup>18</sup>. Los vehículos de cero emisiones contaminantes en ruta quedan exentos de la restricción de circulación (pico y placa), para lo cual deben hacer la inscripción de exceptuados por el procedimiento que defina la Secretaría Distrital de Movilidad.

Por su parte, el **Decreto 456 de 2017**<sup>19</sup> implementa las plataformas tecnológicas para la atención y reporte de información del Servicio de Taxi en el **nivel básico** en Bogotá, con la finalidad de mejorar el servicio y ejercer de forma eficiente la inspección, vigilancia y control. Para tal fin, las empresas habilitadas en el nivel básico deben poner a disposición de sus conductores por lo menos una plataforma tecnológica, la cual debe registrar todos los servicios prestados, sin importar el medio por el cual se solicita el servicio, el cual podrá ser pagado por el usuario a través de la aplicación. El conductor podría atender servicios que los usuarios soliciten por cualquier plataforma tecnológica o por medio de atención directa en las vías. Por su parte, las empresas deben demostrar que cuentan con por lo menos una plataforma tecnológica, bien sea propia o por autorización del propietario.

Las plataformas tecnológicas deben permitirle al usuario lo siguiente:

- i) Solicitar y cancelar el servicio (también se puede solicitar el servicio en la vía);
- ii) Conocer anticipadamente el valor del servicio;
- iii) Pagar por medios electrónicos (también se puede pagar en efectivo);
- iv) Presentar quejas, reclamos y felicitaciones; y
- v) Calificar el servicio.

8

El artículo 7 de la norma establece que todos los vehículos del nivel básico deben disponer de una **pantalla táctil** “adicional al dispositivo móvil en el vehículo” que cuente con una interfaz gráfica para el usuario, que le permita verificar la información de la tarjeta de control, establecer origen y destino, conocer la tarifa, calificar el servicio y presentar quejas y felicitaciones.

Las plataformas tecnológicas deben integrarse al sistema de información que defina la Secretaría Distrital de Movilidad, y la información debe estar disponible para el Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SINITT).

El **Decreto 568 de 2017**<sup>20</sup> adopta el sistema de cobro mediante plataforma tecnológica para el Servicio de Taxi en el nivel básico en Bogotá, el cual “*hará las veces de taxímetro*”.

La norma establece la fórmula para liquidar la tarifa, que se redondeará al múltiplo de 100 más cercano:

<sup>18</sup> Este artículo deroga el artículo 10 del Decreto 600 de 2015, que establecía que, a partir del 1 de enero de 2017, la reposición de los vehículos para el Servicio de Taxi debía realizarse por vehículos de cero emisiones contaminantes en ruta.

<sup>19</sup> Por medio del cual se implementa el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

<sup>20</sup> Por medio del cual se establecen las tarifas para el servicio público de transporte automotor individual de pasajeros en el nivel básico en vehículos tipo taxi en Bogotá, D.C., se fijan las condiciones para el reconocimiento del factor de calidad del servicio y se dictan otras disposiciones.





$$\text{Costo del servicio} = B + \left( (C * (1 + FCal)) * (1 + FCong) * Ds \right) + R$$

Donde:

B: Valor del banderazo

C: Costo por kilómetro

FCal: Factor de calidad

FCong: Factor de congestión

Ds: Distancia calculada de recorrido, en kilómetros

R= Valor de los recargos

El costo por kilómetro corresponde a la suma mensual de los costos fijos, costos variables y costos de capital, sobre la cantidad de kilómetros recorridos al mes.

El Factor de Calidad (FCal) corresponde a 0,133 (13,3%). Por su parte, el factor de congestión depende de si la velocidad promedio (Vs) es mayor o igual a la velocidad de flujo libre (Vfl) y a la velocidad de congestión (Vc)<sup>21</sup>.

Además, existen diversos recargos: aeropuerto o puente aéreo; nocturno, dominical y/o festivo; servicio puerta a puerta.

El artículo 13 contiene una tabla con los parámetros para el cobro de la tarifa:

Item	Equivalencia en km	Valor a pagar sin factor de calidad	Valor a pagar con factor de calidad
Costo por kilómetro	1	\$881	\$998
Banderazo o arranque	2,8	\$2.500	\$2.800
Recargo hacia y desde el Aeropuerto o Puente Aéreo	5	\$4.400	\$5.000
Recargo nocturno (20:00 a las 5:00 horas, dominical y/o festivo)	2,4	\$2.100	\$2.400
Carrera mínima	5	\$4.400	\$5.000
Servicio puerta a puerta	0,9	\$800	\$900

9

GN

<sup>21</sup> Si  $Vs \geq Vfl \rightarrow FCong = 0$

Si  $Vc \leq Vs < Vfl \rightarrow FCong = (Vfl - Vs) / Vfl * b1$

Si  $Vs < Vc \rightarrow FCong = (Vfl - Vs) / Vfl * b2 + C$

Donde:

Vs: Velocidad promedio calculada del servicio (km/h)

Vfl: Velocidad de flujo libre = 36 km/h

Vc: Velocidad de congestión = 18 km/h

b1: 0,83

b2: 2,48

c: - 0,825



Si el usuario cambia de destino durante el servicio, este se interrumpirá y se comenzará un nuevo servicio, sin cobrar nuevamente el valor del banderazo.

El artículo 16 establece unas características especiales que deben cumplir los vehículos para poder cobrar el **factor de calidad**:

- i) Ser de color amarillo.
- ii) Contar con frenos ABS, air bags frontales y apoyacabezas.
- iii) Tener cuatro (4) puertas laterales.
- iv) Tener una cabina de pasajeros con capacidad para acomodar a mínimo cinco (5) personas, incluido el conductor, con un módulo de espacio por pasajero no inferior a cuatrocientos cincuenta milímetros (450mm) de ancho a la altura de los hombros y con el módulo de silletería de setecientos cincuenta milímetros (750mm).
- v) Tener una bodega o espacio para el equipaje con capacidad no inferior a cero como cuatro metro cúbicos (0,4m<sup>3</sup>).
- vi) El vehículo no debe tener más de tres (3) años desde la fecha de expedición de la licencia de tránsito.

Así pues, para poder cobrar el factor de calidad, las empresas deben modificar su habilitación y tener unos distintivos, consistentes en una franja lateral en el vehículo y uniformes para los conductores. Los vehículos eléctricos pueden cobrar el factor de calidad, así no cumplan con las anteriores características.

Adicionalmente, la norma contempla un recargo de \$500 correspondiente a un Factor de Seguridad Vial (FSV), en caso de presentarse una reducción del 20% en un trimestre determinado, en relación con el mismo trimestre del año anterior.

10

La **Resolución 220 de 2017**<sup>22</sup>, aplicable al Servicio de Taxi en el nivel básico, establece que las empresas deben registrar la información de las tarjetas de control a través del Sistema de Información y Registro de Conductores (SIRC), que se implementará de conformidad con el Anexo 1: Manual de Uso del Sistema de Información y Registro de Conductores.

Las empresas deben suministrarle a la Secretaría de Movilidad la siguiente información:

- i) Suministrar "*en línea y en forma sincrónica*", **al momento en que se solicita el servicio** (en vía o por medio de plataforma tecnológica autorizada) la placa, el origen, el destino, el desglose de la tarifa, el conductor, y si el usuario acepta o no el servicio luego de conocer la tarifa.
- ii) Suministrar "*en línea y en forma sincrónica*", **al momento de terminar el servicio**, la calificación dada por el usuario, la cantidad de pasajeros y el tiempo de recorrido.
- iii) Suministrar "*en línea y en forma sincrónica*", **cuando se interrumpa el servicio**, el punto de interrupción del viaje, el desglose de la tarifa y los comentarios del conductor o del usuario frente a la interrupción.

<sup>22</sup> Por medio de la cual se reglamentan los Decretos Distritales 630 de 2016, 456 de 2017 y 568 de 2017, y se establecen las condiciones para el reporte y publicación de la información de la operación del transporte público individual.



- i) Suministrar por lotes la información de la posición y el estado a lo largo del día de todos sus vehículos vinculados, para que quede registrada en la plataforma de la Secretaría de Movilidad como máximo cada 24 horas.
- v) Suministrar en línea la información de la posición y el estado de cualquiera de sus vehículos, entregándola de forma sincrónica cuando lo solicite la Secretaría de Movilidad.

Esta información se debe entregar de acuerdo con los protocolos y niveles de servicio estipulados en el Anexo 2: Protocolo de Suministro de Información del Transporte Público Individual.

Las plataformas tecnológicas que hayan sido habilitadas por el Ministerio de Transporte serán verificadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, para lo cual se establece un procedimiento. Así mismo, se especifica un procedimiento adicional para acreditar las condiciones para poder cobrar el factor de calidad.

Respecto de las características de los dispositivos, la norma establece que los vehículos deberán contar con dos (2) dispositivos:

- i) Dispositivo para el uso del conductor. Sus características técnica se definen en el Anexo 3: Características de los dispositivos; y
- ii) Dispositivo para el uso del pasajero. Es aquel que tiene la pantalla táctil y que debe cumplir ciertas funcionalidades:
  - a. Consultar información del conductor y la tarjeta de control;
  - b. Fijar el origen y destino del servicio;
  - c. Conocer el desglose del costo al momento de solicitar el servicio;
  - d. Conocer la ruta sugerida;
  - e. Verificar la validez de la plataforma mediante la presentación del código de verificación; y
  - f. Calificar el servicio y presentar quejas, reclamos y felicitaciones.

11

GN

Cuando se solicita el servicio desde la plataforma tecnológica, esta debe permitir que el usuario decida si solicita un servicio que sea prestado por un vehículo con factor de calidad.

La norma incluye cuatro (4) anexos:

ANEXO 1: MANUAL DE USO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y REGISTRO DE CONDUCTORES;

ANEXO 2: PROTOCOLO DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL;

ANEXO 3: CARACTERÍSTICAS DE LOS DISPOSITIVOS;

ANEXO 4: DISEÑO DE LA INTERFAZ DE INFORMACIÓN AL PASAJEROS.

La **Resolución 103 de 2018**<sup>23</sup> establece unos plazos para iniciar el suministro de información (28 de mayo de 2018) y para implementar el sistema de cobro<sup>24</sup>.

### **3. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA**

#### **3.1. Comentarios generales**

##### **3.1.1. Las normas distritales se concentran en definir características de las plataformas y no en los objetivos de política pública que debe perseguir el servicio público de transporte**

La Superintendencia de Industria y Comercio considera que las preocupaciones que presentó en los conceptos de abogacía resumidos en los numerales 1.2.1. y 1.2.2. del presente documento continúan vigentes y son aplicables al momento de analizar las normas expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad, toda vez que se observa que varias de las disposiciones de las normas en comento, no están destinadas a asegurar los principios que deben regir la actividad de transporte y con los cuales se debe prestar el Servicio de Taxi, como la libre circulación, la seguridad, y la libertad de empresa, sino que, por el contrario, se concentran en regular una gran cantidad de características de las plataformas tecnológicas.

Ahora bien, tal y como se expondrá más adelante, cuando la regulación se concentra en intervenir cada aspecto de un sector económico, se corre el riesgo de incentivar la ilegalidad, por un lado y, por el otro, se propician incentivos para prestar servicios en condiciones que, por sus características, procuran escapar de la excesiva carga regulatoria. Por tal razón, si bien el ejercicio de la facultad regulatoria del Estado es necesario, en muchos casos genera más distorsiones de las que pretende resolver, razón por la cual los gobiernos tienen un reto enorme al momento de encontrar el adecuado balance entre libertades y restricciones económicas debidamente justificadas.

12

##### **3.1.2. La elección de la plataforma tecnológica como mecanismo para calcular la tarifa no está debidamente justificada**

Un aspecto a evaluar tiene que ver con la confiabilidad que la plataforma tiene para calcular la tarifa. Esta apreciación es pertinente pues, al tratarse de una exigencia e intervención del Distrito en la economía, este debe procurar adoptar el mecanismo más fidedigno.

Por lo tanto, esta consideración se basa en que para los taxímetros existe un Reglamento Técnico Metroológico adoptado en Colombia mediante la Resolución 88918 de 2017 y basado en una recomendación de la Organización Internacional de Metrología Legal (OIML), mientras que, a la fecha, no existe reglamento técnico metroológico para el cálculo de tarifas de transporte proveído mediante plataformas que usen GPS, no solo en Colombia, sino en ningún país del mundo.

Con la anterior consideración, esta Superintendencia no quiere decir que las plataformas tecnológicas no estén en capacidad de generar un cálculo preciso de la tarifa, ni pretende evitar la implementación de desarrollos tecnológicos en el Servicio de Taxi. Sin embargo, el hecho de que una tecnología para el cálculo de la tarifa del Servicio de Taxi (los taxímetros) ya esté suficientemente decantada y

<sup>23</sup> Por medio de la cual se modifica la Resolución 220 de 2017.

<sup>24</sup> Placas 4, 5 o 6: 30 de junio de 2018  
Placas 7, 8 o 9: 31 de julio de 2018  
Placas 0, 1, 2 o 3: 31 de agosto de 2018

probada a nivel mundial, a tal punto que la OIML haya realizado una recomendación con base en la cual muchos países, incluido Colombia, han adoptado Reglamentos Técnicos Metrológicos, mientras que para las plataformas tecnológicas esto no haya sucedido todavía, impone una carga argumentativa más alta para el regulador a la hora de justificar la elección de plataformas tecnológicas por encima de los taxímetros para el cálculo de las tarifas, toda vez que está en juego la protección de los derechos de los consumidores.

En reiterada doctrina de esta Superintendencia se ha insistido en la necesidad de que las autoridades con facultades regulatorias identifiquen las fallas de mercado<sup>25</sup> que pretenden resolver a través de su intervención en la economía. En términos más generales, la Corte Constitucional ha incorporado este concepto al analizar la aplicación del artículo 333 de la Constitución Política:

*"4.3.2. La corrección de las fallas del mercado forma parte de los fines de la regulación*

*La Constitución contempla que el adecuado funcionamiento del mercado, también es uno de los fines que el Estado persigue por medio de la regulación económica. En efecto, el artículo 333 de la Carta prevé que "[l]a libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades", prescripción que debe ser interpretada en conjunto con el mandato del artículo 334, según el cual el Estado intervendrá para racionalizar la economía, fomentar el desarrollo y promover la productividad y la competitividad.*

*(...)*

*En un mercado competitivo, los resultados de un oferente dependen, en principio[150], de su propia eficiencia y de la eficiencia de sus competidores y no de actuaciones contrarias al mercado.*

*(...)*

*Un mercado competitivo conlleva a una permanente búsqueda de la eficiencia de los oferentes, lo cual supone que los compradores podrán beneficiarse de una reducción relativa de los precios o de una mejora de la calidad de lo que adquieren. Sin embargo, cuando no se presentan los supuestos teóricos de la libre competencia, el mercado genera resultados indeseables, muchos de los cuales resultan contrarios al Estado social de derecho.*

*La literatura sobre "fallas del mercado" versa sobre este problema.[151] Fenómenos tales como las externalidades, la ausencia de información perfecta, los monopolios naturales y las barreras de entrada o de salida, competencia destructiva, entre otros, conllevan a que el precio y la calidad de los bienes, servicios y oportunidades que hay en el mercado no sean ofrecidos de acuerdo con la interacción de la oferta y la demanda, sino en las condiciones impuestas por algunas personas en perjuicio de otras.*

*Esta Corporación ha analizado situaciones en las que se pone de presente que, en determinadas oportunidades, una falla del mercado puede devenir en un problema constitucionalmente relevante. En efecto, la Corte se ha pronunciado sobre asuntos relacionados con problemas de información[152], oferta limitada y abuso de posición dominante[153], bienes o servicios que el mercado no proporciona de manera eficiente[154],*

<sup>25</sup> Las fallas de mercado son un aspecto central de la literatura económica relacionada con la regulación:

*"Cuando uno o más de estos supuestos no se cumple - lo cual, debe enfatizarse, ocurre con considerable frecuencia- el funcionamiento de un mercado puede no alcanzar la distribución eficiente de recursos. Esto es una 'falla de mercado': a saber, 'la falla de un sistema más o menos idealizado de instituciones de precios y mercados para mantener actividades "deseables" o para prevenir actividades "indeseables" (traducción propia)*

Dunne, Niamh. "Competition Law and Economic Regulation. Making and Making Markets" Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 10.

barreras de ingreso al mercado<sup>[155]</sup>, externalidades<sup>[156]</sup>, competencia destructiva<sup>[157]</sup> entre otros, en los que se muestra cómo, en ciertas circunstancias, las fallas del mercado afectan los derechos y valores consagrados en la Constitución, lo cual conlleva a la necesaria intervención estatal para orientar el mercado hacia condiciones de libre competencia y de asignación eficiente de bienes y servicios a todos los habitantes del territorio nacional.

**Así pues, la intervención estatal se justifica cuando el mercado carece de condiciones de competitividad o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige, fenómenos ambos que obedecen al concepto de "fallas del mercado".** En efecto, el análisis de este fenómeno permite concluir que la regulación del mercado por parte de los órganos respectivos, es uno de los mecanismos de los que dispone el Estado para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, se encuentran sujetos a permanentes variaciones. La corrección del mercado por medio de la regulación es una tarea entre cuyas funciones –además de perseguir condiciones básicas de equidad y solidaridad como ya se analizó– se encuentra la de propender por unas condiciones adecuadas de competitividad<sup>26</sup> (Resaltado fuera de texto).

En palabras de la Superintendencia:

*"Del anterior extracto jurisprudencial se pueden resumir ciertos criterios que dan luces sobre los límites a la intervención del Estado en la economía y la posibilidad correlativa de limitar la libertad económica. En efecto, con fundamento en esta jurisprudencia de la Corte Constitucional, la intervención del Estado en la economía se justifica cuando los mercados por sí solos no logran obtener resultados eficientes o cuando se producen efectos "indeseables". De manera semejante, existen otras razones de política pública que pueden no enmarcarse dentro de las fallas de mercado y que, excepcionalmente, se reconocen para efectos de justificar la intervención del Estado en la economía pero que, en todo caso, deben estar adecuadamente justificadas para efectos de admitirlas como una excepción al funcionamiento de la libre competencia económica.*

*Lo expuesto es consistente y se enmarca en el sistema económico previsto en la Constitución Política y que corresponde al de una **economía social de mercado**<sup>27</sup>, cuya premisa es precisamente la expuesta en la jurisprudencia citada y, según la cual, si los mercados funcionan adecuadamente, tal intervención resulta innecesaria e incluso puede terminar por distorsionar el desempeño de los mismos.*

*Por el contrario, cuando los mercados fallan, se activa la facultad de intervención del Estado en la economía y, en ese momento, surge en todo caso la carga del Estado de identificar las*

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>27</sup> Cita dentro de la cita. En relación con el modelo económico adoptado por la Carta Política expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-228 de 2010 lo siguiente:

*"La Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. Este marco de referencia, a su vez, tiene profundas implicaciones en el modo en que se comprende los derechos y libertades de los agentes de mercado. En ese sentido, la jurisprudencia ha definido de manera consistente y reiterada a la libertad de empresa como un criterio amplio, que en su aspecto más esencial puede definirse como una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. Empero ese carácter amplio, como ya se indicó, la libertad económica encuentra su definición concreta a partir de sus componentes particulares: la libertad de empresa y la libre competencia económica."*



*fallas y demás razones de política pública que expliquen por qué es necesaria la respectiva intervención.*"<sup>28</sup>

En lo que respecta a la doctrina internacional, la necesidad de justificar la intervención de los mercados en fallas de mercado también ha sido expuesta por autoridades de competencia extranjeras. Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de España ha manifestado que la intervención pública únicamente se justifica si: i) se comprueba la existencia de una falla de mercado; ii) la intervención tiene un nexo causal con dicha falla de mercado o responde a un imperioso interés general; iii) la medida adoptada es proporcionada para lograr el fin que se propone, lo cual implica que introduce la mínima distorsión posible en el mercado; y iv) la medida se aplica de forma no discriminatoria<sup>29</sup>.

Por lo tanto, en opinión de esta Superintendencia, es recomendable que la Secretaría Distrital de Movilidad justifique suficientemente si el cálculo de las tarifas mediante las plataformas tecnológicas resuelven de manera más eficiente las fallas de mercado correspondientes. En línea con esta observación, valdría la pena que la Secretaría Distrital de Movilidad expusiera además las ventajas de establecer regulatoriamente que la tarifa del Servicio de Taxi se calcule mediante dichas plataformas tecnológicas.

### 3.1.3. Las normas distritales desdibujan la distinción que entre el nivel básico y el nivel de lujo creó el Decreto 2297 de 2015

Que la Secretaría Distrital de Movilidad haya establecido el uso de las plataformas tecnológicas para la atención y reporte de información del Servicio de Taxi en el nivel básico acerca a este al nivel de lujo, en el cual el uso de este tipo de plataformas es obligatorio.

Posiblemente, esa norma distrital se basa en el último inciso del artículo 1 de la Resolución 2163 de 2016. El mencionado inciso establece lo siguiente:

*"La implementación directa o indirecta de las plataformas tecnológicas y su uso, será de carácter obligatorio por parte de las empresas interesadas en obtener y mantener la habilitación para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel de lujo y opcional para las interesadas en prestar el servicio en el nivel básico, en este último caso, sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto"* (resaltado fuera de texto).

El aparte resaltado les otorga cierta libertad a las autoridades locales para establecer el uso de plataformas tecnológicas como obligatorias en el nivel básico del Servicio de Taxi, tal y como ocurre con las normas de la Secretaría Distrital de Movilidad analizadas en esta comunicación. Si bien la Superintendencia de Industria y Comercio considera importante que las autoridades locales cuenten con cierto grado de autonomía en su jurisdicción, la parte resaltada podría dejar sin efecto la diferenciación entre los dos niveles que hizo el Ministerio de Transporte. Por lo tanto, sería conveniente que el Ministerio de Transporte aclare el alcance de dicha frase, teniendo en cuenta las implicaciones que la misma tiene en casos como las normas de la Secretaría Distrital de Movilidad y

<sup>28</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Concepto de Abogacía de la Competencia 17-359378- -5-0 del 30 de enero de 2018, referido al Proyecto de Resolución a través del cual "se definen las tarifas de transporte terrestre para el alcohol carburante".

<sup>29</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Marzo de 2016. pág. 57.

**“6. Neutralidad Tecnológica. El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible”** (subrayado fuera de texto).

Así mismo, existe doctrina que considera que el principio de neutralidad tecnológica es un requisito esencial para promover la innovación y la competencia<sup>33</sup>.

En relación con las normas distritales, el artículo 4 del Decreto 456 de 2017 establece que los conductores del Servicio de Taxi pueden atender servicios que hayan sido solicitados i) mediante cualquier plataforma tecnológica o ii) por atención directa en las vías.

De acuerdo con la terminología utilizada en las normas analizadas, se desprende que el término “*plataforma tecnológica*” excluye tecnologías como las llamadas de voz a través de teléfono (fijo o móvil), los mensajes de texto (SMS), o redes sociales como Facebook o Twitter, a través de las cuales perfectamente un usuario puede solicitar un Servicio de Taxi. Esto implica una evidente y flagrante violación al principio de neutralidad tecnológica, ya que la Secretaría Distrital de Movilidad establece que, para el nivel básico, los consumidores únicamente podrán solicitar el servicio por las plataformas tecnológicas o por la atención directa en la vía, eliminando de plano la posibilidad de que se acceda al Servicio de Taxi por cualquier otro medio tecnológico existente o por existir.

Por su parte, el Anexo 2 de la Resolución 220 de 2017 establece que las plataformas tecnológicas **“deberán suministrar la información mediante el envío de mensajes en formato JavaScript Object Notation (JSON) a la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM) utilizando la tecnología de Transferencia de Estado Representacional (REST)”** (resaltado fuera de texto).

18

Este es otro evidente caso de violación al principio de neutralidad tecnológica: la Secretaría Distrital de Movilidad obliga a las plataformas tecnológicas a utilizar determinado formato y determinada tecnología, sin tener en cuenta que otras tecnologías o formatos podrían cumplir el mismo objetivo.

Por las anteriores consideraciones, valdría la pena que la Alcaldía diera a conocer las razones que ameritan que las plataformas deban cumplir con estos requisitos, pues si de lo que se trata es de recolectar la información que se genera mediante la prestación del Servicio de Taxi, no parece imposible que existan otros formatos que permitan intercambiar datos. En tal sentido, conviene que se analice con cautela exigencias como estas pues parecen representar barreras de entrada a la prestación del Servicio de Taxi y, además, preocupa que por la vía de la regulación se generen exclusividades exentas de competencia de otros desarrolladores tecnológicos que tendrían que esperar una modificación de la regulación para, por ejemplo, poder ofrecer un formato de intercambio de datos distinto al formato “*JavaScript Object Notation*” (JSON).

Además, el Anexo 3 de la Resolución 220 de 2017 establece, en relación con el dispositivo para el uso del conductor, que las “*características técnicas mínimas sugeridas que podrán cumplir estos dispositivos para su correcto funcionamiento se encuentran definidas en la tabla 1”* (resaltado en texto). En la mencionada tabla 1 se establecen decenas de “*características recomendadas*”, como el

<sup>33</sup> Cerf, V., & Pouzin, L. (2016). Net neutrality compendium: Human rights, free competition and the future of the internet (L. Belli & P. De Filippi, Eds.). Cham: Springer. (2016). pág. 4.





procesador, la memoria RAM, el sistema operativo y la conectividad inalámbrica, entre otras. Lo mismo sucede en relación con el dispositivo para el uso del pasajero.

A su vez, el Anexo 4 de la misma resolución, relativa al diseño de la interfaz de información al pasajero, establece lo siguiente:

*"Los elementos de diseño presentados en este documento **constituyen una guía** con el fin de garantizar uniformidad en la información presentada por las diferentes plataformas tecnológicas en la ciudad. **Las empresas podrán modificar el esquema de funcionamiento** presentado siempre que se garanticen las funcionalidades descritas en el artículo 7 del Decreto Distrital 456 de 2017, y se muestre al usuario el desglose de la tarifa a pagar y el código de verificación"* (resaltado fuera de texto).

Sin embargo, varios apartes del Anexo 4 constituyen **auténticas exigencias**, por lo cual la aparente guía y recomendación de características técnicas termina por ser obligatoria, con lo cual se vulnera, una vez más, la neutralidad tecnológica. Esto ocurre en los siguientes casos:

- i) El numeral 2.1 relativo a la "Ventana 1, Tarjeta de control" establece que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 1.1, 1.2 y 1.3.**" (resaltado fuera de texto);
- ii) El numeral 2.2 relativo a la "Ventana 2, Introducir destino" establece que la misma "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 2.1 y 2.2.**" (resaltado fuera de texto);
- iii) El numeral 2.3 relativo a la "Ventana 3, Cálculo de tarifa" establece que dicha ventana "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 3.1, 3.2 y 3.3.**" (resaltado fuera de texto);
- iv) El numeral 2.4 relativo a la "Ventana 4, Ruta sugerida" estipula que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 4.1, 4.2 y 4.3.**" (resaltado fuera de texto);
- v) El numeral 2.5 relativo a la "Ventana 5, Tarifa" estipula que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 5.1, 5.2 y 5.3.**" (resaltado fuera de texto);
- vi) El numeral 2.6 relativo a la "Ventana 6, Información del recorrido" estipula que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 6.1, 6.2 y 6.3.**" (resaltado fuera de texto);
- vii) El numeral 2.7 relativo a la "Ventana 7, Servicio interrumpido" estipula que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 7.1, 7.2 y 7.3.**" (resaltado fuera de texto);
- viii) El numeral 2.8 relativo a la "Ventana 8, Recorrido interrumpido" estipula que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 8.1, 8.2 y 8.3.**" (resaltado fuera de texto);
- iv) El numeral 2.9 relativo a la "Ventana 9, Fin del servicio" estipula que esta "**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 9.1, 9.2 y 9.3.**" (resaltado fuera de texto);



- x) El numeral 2.3 relativo a la “Ventana 4, Ruta sugerida” estipula que esta “**deberá seguir el diseño presentado en los gráficos 4.1, 4.2 y 4.3.**” (resaltado fuera de texto);
- xi) El numeral 3.1 “Estado 1: Antes de iniciar el servicio” indica que en ese punto la interfaz “**deberá mostrar, de izquierda a derecha, las ventanas 1 y 2**” (resaltado fuera de texto);
- xii) El numeral 3.2 “Estado 2: Luego de indicar el destino” establece que, en ese estado, la interfaz “**deberá mostrar, de izquierda a derecha, las ventanas 1, 4 y 3**” (resaltado fuera de texto);
- xiii) El numeral 3.3 “Estado 3: Durante el servicio” indica que en ese punto la interfaz “**deberá mostrar, de izquierda a derecha, las ventanas 1, 6 y 5**” (resaltado fuera de texto);
- xiv) El numeral 3.4 “Estado 5: Fin del servicio” indica que en ese punto la interfaz “**deberá mostrar, de izquierda a derecha, las ventanas 1, 9, ubicándose inicialmente en la ventana 9**” (resaltado fuera de texto);
- xv) El numeral 3.5 “Estado 5: Servicio interrumpido” indica que en ese punto la interfaz “**deberá mostrar, de izquierda a derecha, las ventanas 1, 8 y 7, ubicándose inicialmente en la ventana 7**” (resaltado fuera de texto).

Todos estos **requisitos obligatorios** establecen pautas muy precisas de cómo deben funcionar las plataformas tecnológicas y evitan que las mismas puedan diferenciarse unas a otras, lo cual, además de vulnerar el principio de neutralidad tecnológica, reduce la capacidad para competir y desincentiva la innovación.

20

### 3.2.3. El cobro por factor de calidad perjudica a los consumidores

Además de desdibujar la distinción entre los niveles básico y de lujo (como se dijo en el numeral 3.2.1 de este documento), el cobro por factor de calidad establecido en el Decreto 568 de 2017 perjudica a los consumidores. Esto por cuanto se les permite a los prestadores del Servicio de Taxi cobrar un adicional de 13,3% si los vehículos cumplen con ciertas características que resultan ser básicas y, por lo tanto, nada extraordinarias para justificar un cobro adicional.

En la misma línea se pronunció esta Superintendencia en el concepto de abogacía 15-280358-1 del 26 de noviembre de 2015 en relación con las características exigidas a los vehículos para poder operar en el nivel de lujo.

De esta forma, el factor de calidad se constituye realmente en un recargo en favor de los prestadores del Servicio de Taxi que se logra por el simple hecho de cumplir con características básicas en sus vehículos, en desmedro de los intereses de los usuarios. Esto equivaldría, por ejemplo, al derecho de cobrar un recargo por tener el SOAT<sup>34</sup> vigente o haber realizado la revisión técnico-mecánica. Dicho en otras palabras, lo que deberían ser condiciones mínimas que se deben cumplir para prestar un servicio, termina siendo considerado una característica diferencial que da lugar a un cobro adicional.

<sup>34</sup> Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.



Además, la facilidad de cumplir con las condiciones para poder cobrar el factor de calidad y pasar con éxito el procedimiento de acreditación que establece el artículo 13 de la Resolución 220 de 2017 constituye un factor adicional que eliminaría la diferenciación en calidad del servicio.

### **3.2.4. El cobro por Factor de Seguridad Vial (FSV) perjudica a los consumidores**

En la misma línea de lo dicho en relación con el factor de calidad, el cobro adicional del FSV, consistente en \$500 en caso de que la accidentalidad se reduzca un 20% representa una reducción injustificada del excedente del consumidor. Esto por cuanto un eventual cumplimiento de metas de accidentes, que debería corresponder con una política pública liderada por las autoridades, se convertiría en un premio en favor de las empresas prestadoras del Servicio de Taxi, lo cual va, una vez más, en desmedro de los derechos de los consumidores, puesto que la reducción de la accidentalidad no debería obtenerse a costa de un precio adicional a cargo de los usuarios.

### **3.2.5. La tarifa podría ser excesiva en caso de un cambio de destino**

El artículo 15 del Decreto 568 de 2017 establece que si el usuario decide cambiar de destino, a uno distinto del que informó al momento en que solicitó el servicio, se deberá dar por interrumpido el servicio y se dará inicio a un nuevo servicio, caso en el cual no se cobrará nuevamente el valor del banderazo.

Sin embargo, si bien no se cobra otra vez el banderazo, el usuario por ese nuevo servicio tendría que pagar, al menos, el valor de la carrera mínima. Esto podría significar un perjuicio desproporcionado en contra del consumidor en el caso de que, por ejemplo, el cambio de destino sea a uno ubicado a pocas cuadras del destino original, pero que en todo caso el usuario deberá pagar una nueva carrera.

21

GN

### **3.2.6. Algunas disposiciones de las normas distritales elevan de forma significativa los costos**

La Resolución 220 de 2017 establece que el Servicio de Taxi se debe prestar a través del uso de dos (2) dispositivos: a) un dispositivo para el uso del conductor; y b) un dispositivo para el uso del pasajero.

Por su parte, el artículo 9 de la Resolución 220 de 2017 establece que la Secretaría Distrital de Movilidad verificará las plataformas, para lo cual establece, en el artículo 10, un procedimiento de verificación. Esto implica que las plataformas tecnológicas deben cumplir un procedimiento adicional, debido a que el Decreto 2297 de 2015 ya establece que las plataformas tecnológicas deben obtener la habilitación por el Ministerio de Transporte.

Estas disposiciones elevan de forma significativa los costos, que serán trasladados al consumidor, sin que se observe una justificación adecuada para adoptar esta determinación.

## **4. CONCLUSIONES**



Las normas distritales sobre las cuales el Ministerio de Transporte le solicitó concepto en función asesora a la Superintendencia de Industria y Comercio se basan en dos (2) normas del Ministerio<sup>35</sup> sobre las cuales esta Superintendencia emitió conceptos de abogacía de la competencia y advirtió potenciales efectos negativos sobre la libre competencia y los consumidores, sin que en su momento hayan sido adoptadas las recomendaciones formuladas por esta Entidad.

Las normas expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad continúan en la misma línea de las normas del Ministerio de Transporte, e incluso van más allá, regulando de forma excesiva las plataformas tecnológicas sin que en algunos casos sean evidentes las fallas de mercado que se pretenden resolver con ese exceso de carga regulatoria y, en otros, tampoco se observa un claro beneficio en favor de los usuarios, tal y como se explicó en el numeral 3 de la presente comunicación.

De esta forma, frente a su consulta particular, la Superintendencia de Industria y Comercio considera que los decretos<sup>36</sup> y resoluciones<sup>37</sup> expedidos por la Secretaría Distrital de Movilidad sí constituyen restricciones a la libre competencia y a los derechos de los consumidores, por las razones anteriormente expuestas.

## 5. RECOMENDACIONES

De acuerdo con el numeral anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio le hace al Ministerio de Transporte la siguiente recomendación:

En caso de que el Ministerio de Transporte refiriera a esta Superintendencia un nuevo proyecto normativo para surtir el trámite de abogacía de la competencia, con el fin de subsanar el no cumplimiento del mismo por parte de la Resolución 2163 de 2016, se le recomienda tener en cuenta los comentarios y consideraciones expresadas por la Superintendencia de Industria y Comercio en los conceptos de abogacía 15-280358-1 del 26 de noviembre de 2015 y 16-137076-10 de junio de 2016, así como las consideraciones expuestas en la presente comunicación.

22

Cordialmente,

  
ISMAEL BELTRÁN PRADO

SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA [E]

Elaboró: Giovanni Natera GN  
Revisó: Ismael Beltrán Prado  
Aprobó: Ismael Beltrán Prado

<sup>35</sup> Decreto 2297 de 2015 y Resolución 2163 de 2016.

<sup>36</sup> Decreto 630 de 2016, Decreto 456 de 2017 y Decreto 568 de 2017.

<sup>37</sup> Resolución 220 de 2017 y Resolución 103 de 2018.

