

Versión Pública

Tema: INFORME ESPECIAL N° SCPM-IAC-DNEM-015-2017 Análisis de la normativa legal relacionada con el servicio de transporte comercial terrestre de personas a través de plataformas tecnológicas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

Fecha de elaboración: 10/07/2018

Fecha de elaboración versión pública: 08/08/2018

VERSIÓN PÚBLICA

<http://www.scpm.gob.ec/biblioteca>

ÍNDICE

ÍNDICE	1
1. Antecedentes	2
2. Introducción.....	3
3. Objetivo general	4
3.1. Objetivos específicos	4
4. Servicio de transporte terrestre público.....	4
4.1. Estructura del servicio de taxi convencional y ejecutivo	5
4.1.1. Distribución del servicio de taxi en el DMQ	6
5. Marco normativo.....	8
5.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE).....	8
5.2. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) ...	8
5.3. Agencia Nacional de Tránsito (ANT).....	11
5.4. Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	11
5.5. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).....	11
5.6. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (CMDMQ).....	12
6. Servicio de transporte comercial terrestre a través de plataformas tecnológicas en el derecho comparado	15
BRASIL	15
MÉXICO.....	16
PANAMÁ.....	16
PERÚ.....	16
EL SALVADOR.....	17
URUGUAY	18
COLOMBIA	18
UNIÓN EUROPEA.....	18
7. Barrera de entrada.....	19
Conclusiones:	19

De conformidad con el artículo 2 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, el cual textualmente indica:

“Publicidad.-

Las opiniones, lineamientos, guías, criterios técnicos y estudios de mercado de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, se publicarán en su página electrónica y podrán ser difundidos y compilados en cualquier otro medio, salvo por la información que tenga el carácter de reservada o confidencial de conformidad con la Constitución y la ley.

Las publicaciones a las que se refiere el presente artículo y la Disposición General Tercera de la Ley, se efectuarán sin incluir, en cada caso, los aspectos reservados y confidenciales de su contenido, con el fin de garantizar el derecho constitucional a la protección de la información.”

A continuación se presenta la versión pública del Informe Especial N° **SCPM-IAC-DNEM-015-2018** sobre el análisis de la normativa legal relacionada con el servicio de transporte comercial terrestre de personas a través de plataformas tecnológicas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), desarrollado por la Dirección Nacional de Información Técnica y Estudios Estratégicos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, debiendo indicar que el texto original del estudio o informe especial no ha sido modificado en su esencia, únicamente en su estructura y omitido información confidencial y reservada de los operadores.

Antecedentes

La Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM), fue creada mediante disposición contenida en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM) “(...) como un organismo técnico de control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; (...)”. La SCPM contará con “las instancias, intendencias, unidades, divisiones técnicas, y órganos asesores que se establezcan en la normativa que para el efecto emita el Superintendente de Control del Poder de Mercado (...)”.

De acuerdo a las atribuciones que establece el artículo 38 numeral 1 de la LORCPM, le corresponde a la SCPM: “Realizar los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes (...)”.

En atención al expediente N° SCPM-IAC-0015-2017 de 21 de junio de 2017, la Dirección Nacional de Información Técnica y Estudios Estratégicos de la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia, procedió a efectuar un “Informe Especial del servicio de transporte comercial terrestre de personas solicitado a través de plataformas tecnológicas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)”, con fecha de corte a diciembre 2017.

1. Introducción

El propósito del presente Informe es identificar el mercado al que pertenece el servicio de transporte comercial terrestre de personas solicitadas mediante plataformas tecnológicas, su marco normativo en el DMQ y la incidencia de nuevas tecnologías en la intermediación de esta actividad económica en el servicio de taxis en el DMQ.

Los gremios de taxistas regulados (convencionales y ejecutivos), argumentan que mientras ellos son sujetos de regulaciones y costos de entrada a diferentes cooperativas, asociaciones y compañías, nuevos modelos de negocio que no se encuentran regulados como son: CABIFY, UBER y EASY TAXI prestan servicios de transporte a través de plataformas tecnológicas.

Estos nuevos modelos de negocio, incorporan al servicio de transporte terrestre comercial de personas (taxi), una plataforma tecnológica que conecta al usuario con el conductor privado, generando una oferta diferente para el consumidor.

Tratándose de los usuarios, estos tienen el derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

En este contexto, los retos de los gobiernos es crear políticas públicas que se traduzcan en bienestar social, cuyas regulaciones vayan a la par con nuevas realidades, como lo es el factor tecnológico.

Lo anterior ha generado controversia entre los operadores existentes en el mercado (taxis convencionales y ejecutivos) y los nuevos operadores económicos (UBER, CABIFY y EASY TAXI), cuyos servicios han impactado en el sector de transporte terrestre comercial privado; ante lo cual, la SCPM, acorde a sus atribuciones, está facultada para emitir opiniones en materia de competencia y libre concurrencia, respecto a la normativa relativa a la movilización terrestre de personas en el DMQ y su participación en este mercado; así como, formular recomendaciones de carácter general o sectorial buscando la eficiencia en el sector, comercio justo y el bienestar general de los usuarios.

Al respecto, el artículo 38 de la LORCPM dispone: “9. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia respecto de leyes, reglamentos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efecto vinculante”; “11. Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados”; “13. Requerir a las instituciones públicas que considere necesario, la implementación de acciones adecuadas para garantizar la plena y efectiva aplicación de la presente Ley”; “21. Promover medidas de control tendientes a la eliminación de barreras a la libre concurrencia al mercado, de acuerdo con los lineamientos fijados por la ley”; “22. Disponer la suspensión de las prácticas y conductas prohibidas por esta Ley”; “24. Proponer remoción de barreras, normativas o de hecho, de entrada a mercados, que excluyan o limiten la participación de operadores económicos”; “25. Presentar propuestas técnicamente justificadas a los órganos competentes, para la regulación y el establecimiento de actos normativos aplicables a los distintos sectores económicos”; “26. Apoyar y asesorar a las autoridades de la administración pública en todos los niveles de gobierno, para que en el cumplimiento de sus atribuciones, promuevan y defiendan la competencia de los operadores económicos en los diferentes mercados”; y, “28. Promover el estudio y la investigación en materia de competencia y su divulgación”.

Además, el artículo 41 de la LORCPM establece que: “Las resoluciones que emita la Superintendencia de Control del Poder de Mercado a través de sus órganos serán motivadas y de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas y los operadores económicos.”

2. Objetivo general

Conocer la estructura y funcionamiento del mercado de servicio de taxis solicitado mediante plataformas tecnológicas en el DMQ.

2.1. Objetivos específicos

- 2.1.1. Conocer la estructura del servicio de taxi regulado (convencional y ejecutivo) y los no regulados.
- 2.1.2. Analizar la normativa legal relacionada con el servicio de transporte comercial terrestre de personas requerido a través de plataformas tecnológicas en el DMQ.
- 2.1.3. Identificar posibles barreras legales de entrada a nuevos operadores económicos que ofrecen los servicios de taxi mediante plataformas tecnológicas en el DMQ.

3. Servicio de transporte terrestre público

Según la normativa ecuatoriana, el sector del transporte público de pasajeros conforme el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), es considerado como un sector estratégico para la economía nacional. Particularmente, el artículo 264 de la CRE concede a los gobiernos municipales competencias exclusivas para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. Además, el artículo 266 de la CRE establece: “Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales (...)”.

3.1. Estructura del servicio de taxi convencional y ejecutivo

La estructura de servicio de taxi está determinada en la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177 de 18 de julio de 2017, que recoge los enunciados de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV), disponiendo lo siguiente:

1. El artículo ...(3) [sic], al Servicio de Taxi lo define como: *“El servicio de transporte comercial en taxi dentro del Distrito Metropolitano de Quito, es el que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte masivo, en vehículos de color amarillo denominados taxi, organizados en operadoras legalmente constituidas y autorizados mediante un permiso de operación otorgado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Agencia Metropolitana de Tránsito o quien haga sus veces, conducidos por personas autorizadas conforme al ordenamiento jurídico (el "Conductor o Conduutora"), en el ámbito territorial y condiciones previstos en este Capítulo para cada clase y subclase”*.
2. El artículo ...(4) [sic], al Servicio de Taxi lo Clasifica en Convencional y Ejecutivo:
 - a. *El Servicio de Taxi Convencional es el servicio de transporte terrestre comercial que se presta al Usuario dentro de los límites del Distrito Metropolitano de Quito, cuando el vehículo es abordado en la vía pública, en una estación previamente autorizada, o, en general, sin que medie requerimiento por parte del Usuario a un centro de operaciones, sin perjuicio de que el mismo sea solicitado a través de un aplicativo móvil para el despacho de flota debidamente autorizado;*
 - b. *El Servicio de Taxi Ejecutivo es el que se presta al Usuario en las zonas urbanas del DMQ, sin otra restricción territorial, cuando se lo hace en la modalidad de "puerta a puerta", siempre que medie un requerimiento del servicio efectuado por el Usuario a través de un Centro de Operaciones o aplicativo móvil para el despacho de flota, debidamente autorizado, de conformidad a las disposiciones legales”*.
3. El artículo ...(6) [sic], describe a las Operadoras de Transporte Terrestre Comercial en Taxi como: *“las personas jurídicas de derecho privado que, constituidas como compañías o cooperativas autorizadas a prestar el servicio de taxi dentro del Distrito Metropolitano de Quito, hayan obtenido el correspondiente Permiso de Operación ante la Agencia Metropolitana de Tránsito o quien haga sus veces. Las Operadoras son las responsables del cumplimiento de los estándares de calidad durante la prestación del servicio de transporte terrestre comercial en taxis y de la definición e implementación de las acciones y los mecanismos internos que garanticen el cumplimiento de los derechos de las y los usuarios del servicio”*.
4. El artículo ...(7) [sic], en concordancia con lo anterior establece que las organizaciones que brindan este servicio son: *“Operadoras de transporte comercial en taxi, organizadas a través de Compañías y Cooperativas, según corresponda, se sujetarán a la Ley de Economía Popular y Solidaria y a la Ley de Compañías, en lo que se refiere a su organización jurídica; y a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su Reglamento General de*

aplicación y las disposiciones de la presente ordenanza, en lo que compete a su operación, regulación y control en la prestación del servicio de transporte terrestre; sin perjuicio de las demás normas que respecto al ejercicio de su actividad comercial deben cumplir dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Las operadoras de transporte comercial en taxi tendrán objeto social exclusivo para el que fue creado, de conformidad a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y no podrán prestar otro tipo de servicio distinto al que fue autorizado por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”.

Esta nueva modalidad de solicitar servicios de taxis sea convencional o ejecutivo mediante plataformas tecnológicas, está contemplado expresamente en el artículo 4 de la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177 que ha sido referido.

4.1.1. Distribución del servicio de taxi en el DMQ

El “Estudio para determinar la Oferta y Demanda del Servicio de Taxi en el Distrito Metropolitano de Quito”, presentado por parte de la Secretaría de Movilidad el 12 de junio de 2017, determina que existe una oferta de 29.347 unidades para prestación del servicio de taxi, de los cuales el 54,6% se encuentran regulados. Ver gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
Distribución del servicio de transporte formal e informal en el DMQ



Fuente: Secretaría de Movilidad del DMQ, 2017

El artículo 3 del “Reglamento para la Calificación, Adquisición, Instalación, Soporte Técnico y Uso de Aplicativos Móviles para el Despacho de Flota, a través del Posicionamiento Global GPS Navegador y Telecomunicaciones en las Unidades Vehiculares que Prestan el Servicio de Transporte Comercial en Taxi Ejecutivo y Convencional” contenida en la Resolución N° 070-DIR-2016-ANT emitida por la ANT de fecha 11 agosto de 2016, define a los Aplicativos Móviles en los siguientes términos: “Aplicación informática diseñada para ser ejecutada en dispositivos móviles o equipos de dominio específico, como los GPS Navegadores y de telecomunicaciones para un sistema de despacho de solicitudes de taxis a través de las plataformas tecnológicas de las operadoras de transporte en taxi”.

El artículo 4 ibídem que se refiere: “Del aplicativo y su instalación.- Los aplicativos móviles de taxis serán de producción nacional y podrán ser adquiridos, instalados, administrados y utilizados por los operadores de transporte legalmente establecidos en el Ecuador, mismas que podrán emplear sus propias plataformas tecnológicas para su uso exclusivo. Queda prohibido el uso de aplicativos móviles que no estén debidamente autorizados por la Agencia Nacional de Tránsito (...)”.

En la página oficial de la ANT, consta la lista de las empresas o personas jurídicas de transporte calificadas para operar por medio de los aplicativos móviles, sumando un total de 12, de los cuales 4 pertenecen a gremios de taxistas y los ocho restantes corresponde a proveedores particulares del servicio. Ver cuadro 1.

Cuadro N° 1
Aplicativos móviles calificados por la Agencia Nacional de Tránsito

NOMBRE DE LA EMPRESA, INSTITUCIÓN O PERSONA JURIDICA	DENOMINACIÓN DEL APLICATIVO	No. DE CERTIFICADO	CLASIFICACIÓN	FECHA DE EXPIRACIÓN DE HOMOLOGACIÓN
1. UNIÓN DE COOPERATIVAS DE TRANSPORTE EN TAXIS PICHINCHA	UNITAXI	ANT-DRTTTSV-2016-AM-001	UNIÓN DE TAXIS	19/10/2021
2. KRADAC CIA. LTDA	KTAXI	ANT-DRTTTSV-2016-AM-002	PROVEEDOR	15/11/2021
3. NEKSO-EC S.A.	NEKSO	ANT-DRTTTSV-2016-AM-003	PROVEEDOR	02/12/2021
4. JOHN DE HOWITT LANAS	RAPITAXI	ANT-DRTTTSV-2016-AM-004	PROVEEDOR	09/12/2021
5. INFORMATION TECHNOLOGY XOA S.A.	XTAXI	ANT-DRTTTSV-2016-AM-005	PROVEEDOR	14/12/2021
6. SUMITRAG S.A.	DIVU TAXI	ANT-DRTTTSV-2016-AM-006	PROVEEDOR	22/12/2021
7. LUIS ANTONIO BURBANO ROBLES	PEDIRTAX	ANT-DRTTTSV-2017-AM-007	PROVEEDOR	13/02/2022
8. SOLUCIONES TECNOLÓGICAS SMART DATA SOLTECDATA S.A.	YELOU	ANT-DRTTTSV-2017-AM-008	PROVEEDOR	22/02/2022
9. FEDERACIÓN NACIONAL DE OPERADORAS DE TRANSPORTES EN TAXIS DEL ECUADOR	FEDOTAXI	ANT-DRTTTSV-2017-AM-009	FEDERACIÓN DE TAXIS	12/04/2022
10. COOPERATIVA DE TAXIS JULIO JARAMILLO No. 94	TAXIJJ	ANT-DRTTTSV-2017-AM-010	COOPERATIVA DE TAXIS	13/04/2022
11. BUSATIEMPO CIA. LTDA.	TAXINET	ANT-DRTTTSV-2017-AM-011	PROVEEDOR	06/06/2022
12. COMPAÑÍA DE TAXI EJECUTIVO LOJA TURISTICA S.A.	NOUTAXI	ANT-DRTTTSV-2017-AM-012	COMPAÑÍA DE TAXIS	21/06/2022

Fuente: Agencia Nacional de Tránsito¹, 2017

De los aplicativos antes mencionados, existen tres proveedores adicionales que no han sido homologadas por la ANT, siendo estos: CABIFY, UBER y EASY TAXI, que ofrecen servicios de transporte comercial terrestre de personas por medio de plataformas tecnológicas.

Los servicios de taxi convencionales, ejecutivos y aquellos que prestan servicios a través de plataformas tecnológicas, tienen diferentes usuarios, formas de pago (tarjetas de crédito, débito y efectivo) y acceso al servicio (vía pública, call center y aplicativos móviles).

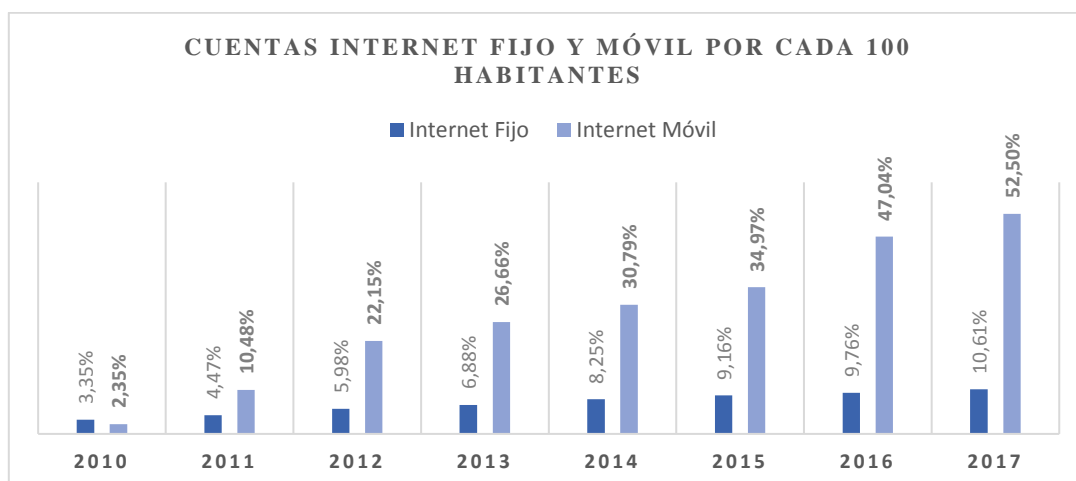
La incidencia de las nuevas tecnologías del servicio de taxi a través de las plataformas tecnológicas incorporadas en el Ecuador por UBER, CABIFY y EASY TAXI, así como los 12 operadores regulados por la ANT, han revolucionado los sistemas de conexión de este sector, innovando el vínculo usuario y conductor.

La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) con corte a diciembre de 2017, revela que por cada 100 habitantes, el 63% tiene acceso al servicio de internet ya sea a través de internet fijo con el 10,61 % o internet móvil con el 52,50%.

Por tal motivo, el acceso de los conductores a la tecnología móvil no es simplemente una opción sino una necesidad para mejorar la calidad del servicio, sus posibilidades de captar clientes y reducir el tiempo en el que el vehículo está disponible. Ver gráfico N° 2.

¹ <https://www.ant.gob.ec/index.php/programas/ap-calificados/listado-aplicativos-moviles-calificados>

Gráfico N° 2
Acceso a internet en el período comprendido del 2010 al 2017



Fuente: SIETEL- ARCOTEL, 2017

En el gráfico precedente, se evidencia el crecimiento constante que ha tenido el acceso a internet móvil por parte de la población, pasando en 2010 de 2,35% a 2017 en 52,50%.

5. Marco normativo

Siguiendo el orden jerárquico legal, el presente análisis contempla la revisión de la CRE, continúa con las normas orgánicas, reglamentarias y ordenanzas municipales relativas al servicio de transporte terrestre.

5.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)

Conforme al artículo 313 de la norma suprema, el sector del transporte público de pasajeros es considerado un sector estratégico para la economía nacional. Los artículos 264 y 266 de la CRE conceden a los gobiernos cantonales, provinciales y regionales, competencias exclusivas para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal; y, el artículo 394 precisa que el Estado regula y garantiza la libertad de transporte terrestre, sin privilegios de ninguna naturaleza.

5.2. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV)

La ley que rige el sector de la transportación a nivel nacional es la LOTTTSV, cuyo objeto según su artículo 1 es *“la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con el fin de proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano, y a las personas y lugares expuestos a las contingencias de dicho desplazamiento, contribuyendo al desarrollo socio-económico del país en aras de lograr el bienestar general de los ciudadanos”*.

Más adelante, el artículo 57 de la LOTTTSV establece que dentro de la clasificación del transporte comercial se encuentran, entre otros, el servicio de transporte en taxi convencional y ejecutivo, el cual debe ser prestado *“únicamente por operadoras autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Tránsito”*.

El artículo 71 de la LOTTTSV señala que las especificaciones técnicas y operacionales de cada uno de los tipos de transporte terrestre, serán aprobadas por la ANT, y constarán en los reglamentos correspondientes. En este sentido, el artículo 78 de la LOTTTSV regula el tipo de vehículos que una operadora puede utilizar para prestar un servicio de transporte terrestre comercial, lo que está en concordancia con las clases de automotores dispuestos en el Reglamento a la LOTTTSV: *“Toda operadora de transporte terrestre que estuviese autorizada para la prestación del servicio, deberá hacerlo única y exclusivamente en las clases de automotores que el Reglamento determine, dependiendo de su clase y tipo”*.

Respecto al conductor, el artículo 90 de la LOTTTSV establece los requisitos generales para poder conducir vehículos automotores en el país, marcando la diferencia entre conductor profesional y el no profesional: *“Para conducir vehículos a motor (...), se requiere ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos de ciudadanía y haber obtenido el título de conductor profesional o el certificado de conductor no profesional y la respectiva licencia de conducir.”*

El único título habilitante para conducir un vehículo automotor en el territorio ecuatoriano, sean conductores profesionales o no, es la licencia emitida por la ANT o de los GADs que hayan asumido la competencia, tal cual ordena el artículo 92 de la LOTTTSV, que está en concordancia con los artículos 20 y 63 de su Reglamento.

En el artículo 62 del Reglamento General a la LOTTTSV indica que dentro de los tipos de servicios de transporte comercial se encuentra el taxi, que consiste: *“en el traslado de terceras personas a cambio de una contraprestación económica desde un lugar a otro dentro del ámbito intracantonal autorizado para su operación, y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando sea requerido por el pasajero”*, el mismo que se realizará *“en vehículos automotores autorizados para ese efecto con capacidad de hasta cinco pasajeros incluido el conductor”*. Debiendo cumplir con requisitos reglamentarios tales como: uso obligatorio de taxímetros para el cobro de las tarifas autorizadas por la autoridad competente.

El artículo 63 del Reglamento General a la LOTTTSV define a los vehículos que prestan servicios de transporte de acuerdo su clase, tipo y ámbito, cuyas características están establecidas en la reglamentación y normas del Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN): *“(...) b) Taxis: b.1) Convencional: Automóvil de 5 pasajeros, incluido el conductor; b.2) Ejecutivo: Automóvil de hasta 5 pasajeros, incluido el conductor (...)”*.

El artículo 65 del Reglamento General a la LOTTTSV describe a los títulos habilitantes como: *“instrumentos legales mediante los cuales la Agencia Nacional de Tránsito, las Unidades Administrativas, o los GADs, en el ámbito de sus competencias, autorizan la prestación de los servicios de transporte terrestre público, comercial y por cuenta propia, de personas o bienes, según el ámbito de servicio de transporte que corresponda, en el área asignada”*.

El contrato de operación está descrito en el artículo 66 del Reglamento General a la LOTTTSV, como el título habilitante mediante el cual, el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los requisitos legales y acorde al proyecto elaborado, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre público de personas en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento.

El Permiso de Operación esta conceptualizado en el artículo 67 del Reglamento General a la LOTTTSV, como el título habilitante mediante el cual, el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los requisitos legales, la facultad de establecer y prestar

los servicios de transporte terrestre comercial de personas y/o bienes en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento.

Respecto a la homologación de vehículos y dispositivos que se utilizan para servicio de transporte terrestre, establece que: *“La ANT, en coordinación con el INEN, dictará las normas técnicas relacionadas a la homologación de vehículos y equipos afines y dispositivos de seguridad como: tacógrafo, tacómetros, Sistema de Posicionamiento Global (GPS), limitadores de velocidad, entre otros. Para el efecto aprobará y publicará una lista de productos homologados con marcas, modelos, uso y especificaciones técnicas para conocimiento público”*.

El artículo 125 del Reglamento General a la LOTTTSV, es determinante al prohibir conducir vehículos automotores en el país sin tener el título habilitante conferido por la autoridad competente: *“Ninguna persona podrá conducir vehículos a motor dentro del territorio nacional sin poseer los correspondientes títulos habilitantes otorgados por las autoridades competentes de tránsito (...)”*; teniendo estas facultades, *“Únicamente la Agencia Nacional de Tránsito y sus Unidades Administrativas podrán emitir licencias y permisos de conducir”*, conforme el artículo 127 del Reglamento ibídem.

El artículo 128 del Reglamento ibídem, establece: *“No se otorgará licencia de conducir profesional para conducir vehículos a motor a quien no presente el correspondiente título o certificado de conductor profesional otorgado por las instituciones autorizadas. (...) 3. En el caso de conductores profesionales, haber obtenido Título o certificado de conductor profesional (...)”*.

El artículo 132 del Reglamento ibídem, en cuanto al tipo de licencias permitidas para conducir vehículos en el territorio nacional señala las siguientes categorías: *“No profesionales, Profesionales y Especiales: (...) B. Profesionales: (...) La prestación del servicio de transporte público y comercial, será realizada por conductores que posean licencia correspondiente a la categoría tipo "C" o de clase superior, según sea el caso; a excepción de las mototaxis o tricimotos de servicio comercial, para cual se requerirá categoría A1.”*

El artículo 207 del Reglamento General a la LOTTTSV indica que la ANT es la entidad encargada de adoptar las medidas necesarias para homologar materiales y dispositivos de tránsito y seguridad vial, con el fin de homogeneizarlos y garantizar su óptima operación, compatibilidad y cumplimiento de normas nacionales e internacionales, así como, la mejor prestación en su funcionamiento;

En el glosario de términos del Reglamento General a la LOTTTSV (artículo 392) establece, entre otras, las siguientes definiciones:

“CONDUCTOR PROFESIONAL.- Conductor legalmente autorizado para conducir vehículos, generalmente de servicio público o comercial, por lo que tiene derecho a percibir una retribución económica”. Lo subrayado es propio del autor.

“CONDUCTOR NO PROFESIONAL.- Conductor legalmente autorizado para conducir vehículos a motor de hasta 3.500 Kg. de peso y 2,55 metros de ancho, por cuya actividad no puede percibir retribución económica alguna, ni está autorizado para conducir vehículos de servicio público o comercial”. Lo subrayado es propio del autor.

“TARIFA.- Precio que para el transporte de pasajeros y carga fijan las autoridades de tránsito y transporte terrestres.

TAXI.- Automóvil de color amarillo destinado al transporte comercial de personas.

TAXI EJECUTIVO.- Automóvil tipo sedán de color amarillo destinado al transporte comercial de personas, cuya prestación se la realiza a través de llamada telefónica a una central. (...);

5.3. Agencia Nacional de Tránsito (ANT)

El artículo 16 de la LOTTTSV traslada a la ANT la facultad de regular, planificar y controlar el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, a nivel nacional con sujeción a las políticas emanadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y en coordinación con los GADs.

En este sentido, los numerales 2, 11 y 13 del artículo 20 de la LOTTTSV, determinan que el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, tiene entre otras, las siguientes atribuciones: "2. *Establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, controlar y auditar en el ámbito de sus competencias su cumplimiento por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo al Reglamento que se expida para la presente Ley*"; "11. *Establecer y fijar las tarifas en cada uno de los servicios de transporte terrestre en el ámbito de su competencia, según los análisis técnicos de los costos reales de operación*"; y, "13. *Supervisar y controlar a las operadoras nacionales e internacionales de transporte terrestre y demás instituciones prestadoras de servicios de tránsito y seguridad vial en el ámbito de su competencia*".

5.4. Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)

El artículo 30.4 de la LOTTTSV transfiere las competencias relacionadas a la movilización del transporte terrestre a los GADs municipales, además, le da facultades para que mediante ordenanzas planifiquen, regulen y controlen el tránsito y el transporte dentro de su jurisdicción, respetando las disposiciones pertinentes de la ANT.

5.5. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)

Conforme al artículo 55 literal f) del COOTAD, los GADs municipales tendrán competencias exclusivas para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal, y el precepto 84 del COOTAD, dispone que entre otras funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano son: las de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.

En concordancia al artículo 55, literal f), el artículo 130 del COOTAD manda: "*El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley (...)*".

5.6. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (CMDMQ)

El artículo I.464 del CMDMQ define al Permiso de Operación de la siguiente manera: *“El documento público mediante el cual la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la EMMOP-Q, autoriza a una cooperativa o compañía legalmente constituida (operadora de transporte) y a sus socios o accionistas, prestar el servicio de transporte público terrestre de personas o carga en la modalidad respectiva de conformidad con la ley, esta ordenanza y con los requisitos previstos en este título”*.

El artículo I.464 (1) del CMDMQ señala: *“El Permiso de Operación se emitirá para las modalidades de transporte público: Urbano, interparroquial, intraparroquial, taxis, escolar e institucional, turismo y carga, de acuerdo con las políticas, planes y proyectos de movilidad, en concordancia con el Plan Maestro de Transporte y la planificación que realice la Municipalidad del DMQ (...) El Permiso de Operación se sujetará a las condiciones técnicas y jurídicas establecidas para cada modalidad (...)*.

El artículo I.464 (3) del CMDMQ determina: *“Titularidad.- La titularidad del Permiso de Operación es de la Municipalidad del DMQ, quien delegará su uso a las compañías o cooperativas legalmente autorizadas y registradas en la EMMOP-Q (...)*”.

Según el artículo I.464 (4) del CMDMQ, para la obtención del permiso operacional se requiere: constitución legal de la compañía o transporte y registrada en la EMMOP-Q; registro del nombramiento de los representantes legales de las compañías o cooperativas; licencia de conducir, categoría profesional para los socios, además de copias certificadas de las licencias profesionales vigentes de las personas que están autorizadas para la conducción de un vehículo de transporte público; listado de la flota vehicular especificando la marca, número de motor, chasis, modelo, año de fabricación, factura o matrícula; y h) Certificado de aprobación de la Revisión Técnica Vehicular.

El artículo 1 del *Reglamento para la Calificación, Adquisición, Instalación, Soporte Técnico y Uso de Aplicativos Móviles para el Despacho de Flota, a través del Posicionamiento Global GPS Navegador y Telecomunicaciones en las Unidades Vehiculares que prestan el Servicio de Transporte Comercial en Taxi Ejecutivo y Convencional*, expedido por la ANT mediante Resolución N° 070-DIR-2016-ANT de 11 de agosto del 2016, señala que el tránsito de vehículos de transporte comercial de pasajeros en taxis dentro del territorio nacional deberá someterse a las normas y requisitos generales que sobre Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial están establecidas en la ley, su reglamento y demás normas legales, en concordancia con lo dispuesto en el presente artículo.

En cuanto al objeto de este reglamento, el artículo 1 señala: *“El presente reglamento tiene como objeto regular la calificación, adquisición, instalación, soporte técnico, vigencia y uso de aplicativos móviles para el despacho de flotas a través del posicionamiento global GPS navegador y telecomunicaciones, que podrán implementarse en las unidades vehiculares para la prestación del servicio de transporte terrestre comercial en la modalidad taxi, en sus clases de servicio convencional y ejecutivo, a nivel nacional, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad hacia los usuarios conforme lo establece la LOTTTSV, su Reglamento General de Aplicación y demás resoluciones emanadas de la Agencia Nacional de Tránsito; además de contrarrestar la informalidad en el transporte de pasajeros en taxi”*.

El artículo 2 del Reglamento *ibídem*, en cuanto a su ámbito refiere: *“Observancia.- Lo contenido en el presente Reglamento será aplicable para los vehículos que presten el*

servicio de transporte terrestre comercial en la modalidad taxi, en las clases de servicio convencional y ejecutivo, a nivel nacional (...)”.

El artículo 4 del Reglamento *ibídem*, señala: “*Los aplicativos móviles de taxis serán de producción nacional y podrán ser adquiridos, instalados, administrados y utilizados por las operadoras de transporte legalmente establecidas en el Ecuador, mismas que podrán emplear sus propias plataformas tecnológicas para su uso exclusivo. Queda prohibido el uso de aplicativos móviles que no estén debidamente autorizados por la Agencia Nacional de Tránsito. (...)*”.

El artículo 6 del Reglamento *ibídem*, indica: “*Los proveedores de los aplicativos móviles autorizados por la ANT, deberán emitir una solicitud dirigida a la Dirección de Regulación de la Institución, a fin de que la Dirección de Tecnologías de la Información asigne un número de serie y código de barras a ser codificadas en los stickers de seguridad, que deberán portar las unidades vehiculares de taxi convencional y ejecutivo. Los proveedores de los aplicativos móviles, previa su instalación, deberán verificar la legalidad de las unidades vehiculares que prestan el servicio de transporte de taxi convencional y ejecutivo (...)*”.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 3304, publicado en el Registro Oficial N° 840 de 12 de diciembre de 1995, referente al Transporte Terrestre en el Cantón Quito, se transfirió al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, entre otras, las siguientes atribuciones: organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar las actividades, operaciones y servicios del transporte terrestre público y privado; y fijar y modificar las tarifas de los pasajes de transporte terrestre, previa investigación de costos. Así mismo, mediante Decreto Ejecutivo N° 3305, publicado en el Registro Oficial N° 840 de 12 de diciembre de 1995, referente a las Tarifas de Transporte Terrestre en el Cantón Quito, se transfiere al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la atribución de fijar y modificar la tarifa de los pasajes que se cobren en el servicio integrado de transporte.

El artículo 7 de la Resolución N° 122-DIR-2014-ANT de 03 de octubre de 2014 de la ATN precisa: “*conforme las disposiciones conferidas en la LOTTTSV, los Gobiernos Autónomos Descentralizados que hayan asumido la competencia, fijarán las tarifas por los servicios de transporte terrestre pública intracantonal o urbano, dentro de su jurisdicción (...)*”.

La Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177 de 18 de julio de 2017, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11 y 13 hace referencia a la: planificación, regulación, control, fijación de tarifas y sanción al servicio de transporte terrestre comercial en la modalidad taxi.

El artículo ...(16) [sic] de la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177, señala: “*Características y Condiciones de los Vehículos destinados al Servicio de Taxi.- Los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte terrestre comercial en taxi deberán sujetarse a las características y condiciones previstas en el ordenamiento jurídico vigente y a las normas técnicas aplicables a nivel nacional para este tipo de servicio. Sin perjuicio de aquello, los vehículos de la modalidad taxi en el Distrito Metropolitano de Quito se sujetarán a la Regla Técnica que defina los signos y franjas distintivas para la prestación del servicio, en razón de la clase y/o subclase de servicio, emitida por la Secretaría responsable de la movilidad, o quien haga sus veces. (...)*”;

El artículo ...(18) [sic] de la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177, señala: “*Proveedores de taxímetros, equipos de control y aplicativos móviles.- Los proveedores y comercializadores de taxímetros y sistemas de despacho de flota de taxis, así como los desarrolladores de aplicativos móviles para el despacho de flotas de taxis a través del*

posicionamiento global GPS y telecomunicaciones, previamente a la comercialización de sus equipos y/o servicios, deberán obtener obligatoriamente el certificado de homologación, validación y/o calificación por parte de la ANT, de conformidad a la Ley y normas técnicas y de medición que le son aplicables, previo a su instalación en las unidades vehiculares autorizadas a la prestación del servicio de transporte comercial en taxi, convencional y ejecutivo, certificado que será obligatorio para el ejercicio de sus actividades comerciales dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Sus bienes y servicios deberán ser provistos únicamente a las unidades vehiculares autorizadas a la prestación del servicio en taxi. Su incumplimiento conlleva las sanciones previstas en el ordenamiento metropolitano vigente (...)”.

El artículo ...(19) [sic] de la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177, señala: *“Definición.- Se entiende por Conductor o Conductora toda persona mayor de edad, que reuniendo los requisitos prescritos en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, está calificado para manejar un vehículo a motor en la vía pública para la prestación del servicio de taxi”*.

El artículo ...(20) [sic] de la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177, señala: *“Obligaciones generales del Conductor o Conductora.- Sin perjuicio de las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, son obligaciones generales de las y los Conductores que circulen en el Distrito Metropolitano de Quito: 1. Ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que regula el ejercicio de la actividad que tiene encomendada, (...) 3. Portar obligatoriamente los siguientes documentos vigentes respecto de sí mismo o del vehículo que conduce, según corresponda: a. Licencia de Conducir profesional, vigente. b. Documento de Matriculación Vehicular, con el pago del Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito (SPPAT) vigente. c. Habilitación operacional. d. Certificado de aprobación de la revisión técnica vehicular otorgada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 4. (...). El incumplimiento de una de las obligaciones aquí dispuestas será causal de revocatoria de la habilitación operacional respectiva, previo el proceso administrativo sancionador previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”*.

El artículo ...(23) [sic] de la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177 señala: *“Cobro de tarifa.- Para el cobro de la tarifa por parte de las operadoras debidamente autorizadas para la prestación del servicio de transporte comercial en taxi, convencional y ejecutivo, los vehículos destinados a su servicio estarán provistos de un taxímetro debidamente homologado, que permita la exacta aplicación de los valores debidamente fijados”*.

La Ordenanza Metropolitana 0195, del Distrito Metropolitano de Quito, de 18 de diciembre de 2017, en su artículo 2 determina: *“(...) Los Permisos de Operación y/o habilitaciones operacionales constituyen los únicos títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte comercial en taxi dentro del DMQ, y su emisión se la hará a favor de los Aplicantes idóneos que cumplan con los requisitos, plazos y formalidades establecidos para estos tipos de trámites; adicionalmente y para una correcta distribución de la flota vehicular a ser habilitada, la Agencia Metropolitana de Tránsito deberá observar la ubicación territorial (Parroquia) constante en el levantamiento de información efectuado durante el estudio para determinar la oferta del servicio de transporte comercial en taxi del DMQ, en los términos dispuestos en la Regla Técnica que para el efecto emita la Secretaría de Movilidad. El proceso dispuesto en la presente Disposición Transitoria concluirá el 31 de agosto de 2018, los Aplicantes que no hayan presentado solicitud alguna dentro de este plazo serán excluidos definitivamente del mismo; del número total de vehículos habilitados, la Secretaría de Movilidad remitirá*

para conocimiento del Concejo Metropolitano un informe con el detalle de las personas naturales que hayan sido beneficiadas a través de la constitución jurídica de nuevas Operadoras o por su asociación a una Operadora ya existente, respectivamente. De la misma manera, en caso de existir remanente de la oferta establecida o en su defecto, un excedente en el número de Aplicantes, la Secretaría de Movilidad pondrá en conocimiento del Concejo Metropolitano”.

6. Servicio de transporte comercial terrestre a través de plataformas tecnológicas en el derecho comparado

A continuación se presenta un análisis sobre los pronunciamientos que han emitido las Agencias de Competencia de Brasil, México, Panamá, Perú, El Salvador, Uruguay, Colombia, Argentina y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en torno al servicio que ofrecen las empresas que prestan el servicio de transporte personal mediante el uso de plataformas tecnológicas:

BRASIL

El 26 de marzo de 2018, la Cámara de Diputados de la República de Brasil aprobó la Ley N° 13.640, publicada en la Gaceta Oficial del 27 de marzo de 2018, mediante la cual regula las plataformas tecnológicas que se utilizan para conectar al conductor de un servicio de transporte terrestre comercial de personas con los usuarios.

La Superintendencia General del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) instauró el proceso administrativo 08700,006964/2015-71, para investigar conductas contrarias a la competencia cometida por los taxistas y las entidades representativas de la categoría, que habrían utilizado medios abusivos para eliminar y bloquear la entrada de la aplicación Uber en el mercado del transporte individual. Cuya decisión publicada en el Diario Oficial de la Unión el 20 de noviembre de 2015, expresa: *“mientras que la actual controversia jurídica sobre la legalidad de Uber no esté esclarecida por los poderes de la República, la empresa debe ser considerada una competidora como cualquier otra y no puede ser objeto de conductas anticompetitivas previstas en la Ley de Defensa de la Competencia”.*

El CADE evidenció que algunos taxistas habrían empleado violencia en contra de Uber, acciones que habrían generado un clima real de amenaza a la actuación de rivales, lo que podría causar efectos anticompetitivos de obstrucción de la entrada y del desarrollo de la empresa en el mercado, además de limitar la elección de los consumidores. *Según la asociación de taxistas, la empresa estaría supuestamente practicando competencia desleal al prestar el servicio de taxi de manera irregular, atentando contra las legislaciones de tránsito, transporte y consumo. Sin embargo, la Superintendencia consideró que el análisis de esa controversia no es competencia del CADE, pues no se refiere a ninguna conducta anticompetitiva establecida por la ley antimonopolio (Ley n° 12.529/11). Sería competencia del Legislativo, de las autoridades regulatorias y del Judicial evaluar los cuestionamientos de legalidad o ilegalidad de Uber, así como los argumentos de asimetría regulatoria. Al CADE cabe castigar prácticas que perjudiquen a la competencia y a los consumidores, lo que, en el entendimiento de la Superintendencia, no sería el caso, dado que el ingreso de un nuevo rival tiende a ser pro-competitivo y beneficioso para los consumidores.*

La decisión final del Procedimiento Administrativo No. 08700,006964 / 2015-71 de la Superintendencia General del CADE fue publicada el 19 de octubre de 2017, que en la parte principal menciona:

- *Para el CADE, mientras que la controversia legal actual sobre la legalidad de Uber no se determine por los poderes de la República, la empresa y aplicaciones similares debe considerárselas competidoras como cualquier otra, no puede ser el objetivo de la conducta contraria a la competencia prevista en la Ley de Defensa de la Competencia.*
- *Para el CADE, las cuestiones planteadas en la denuncia derivan de problemas regulatorios, no siendo competencia del órgano antimonopolio analizarlas. La reglamentación de las aplicaciones de transporte individual por la vía legislativa es la forma más adecuada para solucionar los problemas planteados en la denuncia.*
- *El dictamen del CADE confirmó que las aplicaciones han fomentado la competencia en el mercado de transporte individual.*

MÉXICO

El 4 de junio de 2015 la Comisión Federal de Competencia Económica de la República de México (COFECE) emitió la opinión OPN-008-2015, referente al uso de plataformas tecnológicas como medio de vinculación entre el conductor y el cliente, considerando positiva la presencia de plataformas y la posibilidad de que otras nuevas entren al mercado, dados los beneficios que ofrece al consumidor la posibilidad de que pueda utilizar los servicios de diversas Empresas de Redes de Transporte (ERT). La COFECE recomendó: “(...) que se reconozca esta nueva categoría o modalidad. Al hacerlo, el marco normativo debería privilegiar la competencia y la libre concurrencia, evitando restricciones (...). Además enfatiza que, mientras no se ajuste el marco normativo, cualquier interpretación puede resolverse a favor del interés general”.

El 15 de julio de 2015, la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México DF reguló el registro y la operación de las ERT, coincidiendo con la opinión de la COFECE en los siguientes puntos:

1. *Reconocimiento de las ERT como servicios de transporte;*
2. *Enfoque regulatorio diferenciado;*
3. *Permite el desarrollo de innovación tecnológica mientras cumpla con los objetivos esenciales de política pública.*

Así también, el 22 de agosto del 2015, la Legislatura del Estado de Puebla aprobó una modificación a su Ley de Transporte, que regula el registro y operación de las ERT, acogiendo la opinión de la COFECE.

Es importante mencionar, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) presentaron el nuevo Reglamento de la Ley de Movilidad publicado el 15 de septiembre de 2017 en la Gaceta Oficial de la ciudad de México. Las reglas de las Apps se encuentran en el capítulo I sobre las Modalidades de servicio de transporte de pasajeros, según el cual se establece sanciones a los infractores de esta ley.

PANAMÁ

El 31 de agosto de 2016 la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), específicamente la Dirección Nacional de Libre Competencia, elaboró el informe “*Impacto que los Servicios de Transporte de Personas Contratados por medio de Plataformas Tecnológicas tienen en el Proceso de Libre Competencia Económica y Libre Concurrencia en Panamá*”, con el objetivo de: “*Analizar los servicios de Transporte de Pasajeros gestados a través de plataformas tecnológicas, con la finalidad de identificar situaciones, acciones, barreras, entre otros aspectos, que de alguna manera pudieran estar afectando el proceso de libre*

competencia económica, la libre concurrencia al igual que aspectos relacionados al consumidor y así poder emitir recomendaciones o cambios en las condiciones en que se desarrollan estas actividades”.

En Panamá el Servicio de transporte de lujo ofrecido a través de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), están normados por el Decreto Ejecutivo N° 331 de 31 de octubre de 2017, modificado mediante Decreto Ejecutivo N° 47 de 27 de abril de 2018.

De otra parte, las empresas Uber, Tu Chofer.com y Cabify están legalmente constituidas, pues cuentan con los avisos de operación N° 2456294-1-812932-2014-410666, N°2357866-1-798817-2013-383324 y N°155628356-2-2016-2016-504504, respectivamente, de conformidad con Ley 5 de 11 de enero de 2007.

PERÚ

En la República del Perú, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 (CC3) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), dentro del expediente N° 121-2016/CC3 dictó la Resolución N° 085-2017/CC3, mediante la cual sanciona a UBER PERÚ S.A. con una multa ascendente a 12.5 UIT (Unidades Impositivas Tributarias), por infracción a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que, no cumplió con su obligación de brindar a los consumidores información relevante para una adecuada decisión de consumo, dado que omitió informar a los consumidores en su aplicación móvil que los servicios brindados a través de la misma podrían cobrarse, por los bancos emisores de las tarjetas de crédito o débito, en una moneda distinta (dólares) a la informada (soles) cuando éstas se utilizan como medios de pago.

EL SALVADOR

El Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia de la República de El Salvador, el 23 de agosto de 2017, con base en los artículos 1, 4 y 14 letra I) de la Ley de Competencia, respecto a la regulación del transporte terrestre de personas y la prestación de servicios de transporte de pasajeros requeridos mediante el uso de plataformas digitales, considera que las plataformas son innovaciones disruptivas² que redefinen el mercado de transporte de pasajeros, lo cual requiere evaluar la normativa aplicable desde la perspectiva de la competencia; además, considera *“que la regulación sectorial vigente permite la existencia de graves fallos del mercado que afectan el bienestar del consumidor, habida cuenta de los cambios tecnológicos y las nuevas dinámicas de mercado que pueden ayudar a corregirlos y con el propósito de adecuar la regulación a nuevos entornos de competencia”*, por lo que, recomienda al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, lo siguiente:

- a) *Regular los servicios tradicionales de transporte, como el taxi, evaluando si la regulación es capaz de contribuir a resolver fallos de mercado (...);*
- b) *Establecer mecanismos jurídicos que autoricen explícitamente la operación y gestión de nuevos modelos de negocios (...); y,*
- c) *(...) Eliminar cualquier regla que limite la competencia entre los servicios de transporte de pasajeros y los nuevos operadores tradicionales (...).*

² Innovación disruptiva: sucede cuando se lanzan al mercado nuevas tecnologías o ideas de negocios innovadoras que sobrepasan en aceptación a las que ya tienen un buen tiempo en el mercado. C.Wave

URUGUAY

La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia de la República de Uruguay, dentro del Caso N° 13/2016, entre, “Uber Technologies Uruguay S.A.” en contra del “Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay” (CPATU) por posibles barreras de entrada y cartelización, mediante Resolución N° 87/017 el día 18 de agosto de 2017, resolvió finalizar la presente investigación, ya que no se ha verificado la configuración de prácticas anticompetitivas, en consideración a lo siguiente:

CONSIDERANDO: (...)3. El informe N° 72/016 de 11 de agosto de 2016, define el mercado relevante como el del servicio de transporte privado de pasajeros en forma onerosa en el departamento de Montevideo. 4. Que el informe económico se pronuncia por la ilegalidad del registro de la marca UBER por parte de CPATU, entendiendo que encuadra en lo dispuesto por el artículo 2 y por el literal G del artículo 4 de la Ley 18159 que establece como conducta prohibida “Obstaculizar injustificadamente el acceso al mercado de potenciales entrantes al mismo”. (...) 6. Que asimismo el dictamen económico citado se pronuncia por la ausencia de evidencia de la práctica denunciada de cartelización -por cobrar las tarifas máximas permitidas por entender que es la propia regulación de este mercado la que no genera incentivos para que exista competencia en el mercado. (...)12. Que en lo que refiere a la presentación de la denuncia como práctica anticompetitiva, se pronuncia el informe legal entendiendo que en ningún caso la misma podría configurar tal extremo, lo cual se comparte por la Comisión (...). Por esa razón, se entiende que la presentación de la denuncia por parte de CPATU constituye, para la Comisión el ejercicio de un derecho fundamental relacionado a la oportunidad y consideración por parte de la Administración de lo que la compareciente entendió haber sido vulnerado, y no una barrera a la entrada de un posible competidor. (...)14. Que en lo que refiere a la posible conducta de cartelización, la Comisión entiende que no es posible confirmar esta conducta, compartiendo lo analizado en este sentido en informe N° 72/016. (...)16. Que conforme lo expresado la Comisión se habrá de expedir descartando la existencia de prácticas anticompetitivas.

El 22 de diciembre de 2016, el Intendente de Montevideo promulgó el Decreto N° 36.197 de la Junta Departamental, que regula la actividad de los choferes y a las empresas que operan a través de aplicaciones como UBER, CABIFY y EASY GO. El decreto regula el servicio desde dos perspectivas: la operativa y la tributaria.

COLOMBIA

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) no ha resuelto sanción alguna sobre el servicio individual de pasajeros en vehículos de transporte especial; sin embargo, el ente rector de la movilidad, la Superintendencia de Puertos y Transporte, ha sancionado reiteradas veces a empresas como: UBER, Cabify, Udrive y Smart Taxi, por facilitar la transgresión de las normas de transporte dispuestas por el Gobierno, por prestar servicio individual de pasajeros en vehículos de transporte especial no autorizados por el Ministerio de Transporte.

UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TFUE) de 20 de diciembre de 2017, declara que el servicio de intermediación, que tiene por objeto conectar mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a conductores no

profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano, es un servicio que se encuentra dentro del mercado de transporte.

Con este fallo el TFUE, dispone que el servicio tecnológico para ofrecer transporte de personas dentro de una ciudad debe estar vinculado a un servicio de transporte.

7. Barrera de entrada

De la revisión efectuada a la normativa legal relacionada con el servicio de transporte comercial terrestre de personas a través de plataformas tecnológicas en el DMQ, se evidencia dos posibles barreras de entrada que limitarían el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas en un sistema de libre concurrencia de nuevos operadores económicos en este mercado.

1. En la Resolución N° 070-DIR-2016-ANT del 11 de agosto de 2016 de la ANT, artículo 4 del Reglamento para la *“Calificación, Adquisición, Instalación, Soporte Técnico y Uso de Aplicativos Móviles para el Despacho de Flota, a través del Posicionamiento Global GPS Navegador y Telecomunicaciones en las Unidades Vehiculares que Prestan el Servicio de Transporte Comercial en Taxi Ejecutivo y Convencional”*, se determina que los aplicativos móviles de taxi serán de producción nacional y podrán ser adquiridos, instalados, administrados y utilizados por las operadoras de transporte legalmente establecidas en el Ecuador. Esta disposición podría configurarse en una posible barrera de entrada normativa a nuevos operadores económicos, práctica que es contraria al fomento de una sana competencia, transparencia y eficiencia en los mercados que promueve la LORCPM, en concordancia a la atribución conferida a la SCPM en el artículo 38 numeral 24 del mismo cuerpo legal.
2. El artículo 62 del Reglamento General a la LOTTTSV, dispone la obligatoriedad del uso de taxímetros en los taxis de transporte terrestre de personas debidamente homologados y certificados por la ANT y por los GADs, para el cobro de la tarifa por el servicio prestado, disposición que limita el derecho a desarrollar nuevos servicios distintos al mencionado; en concordancia con los lineamientos para la regulación y principios de la aplicación de la LORCPM, referidos en los numerales 5 y 6: *“El derecho a desarrollar actividades económicas y la libre concurrencia de los operadores económicos al mercado”*; y, *“El establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en un sistema de libre concurrencia”*, respectivamente.

Conclusiones:

1. La transportación terrestre de personas dentro del territorio ecuatoriano es considerada un sector estratégico para la economía nacional y se encuentra regulado por el Estado, conforme lo señala los artículos 264 y 313 de la CRE.
2. De acuerdo a la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177 de 18 de julio de 2017, y a la Resolución N° 070-DIR-2016-ANT de la ANT de 11 de agosto de 2016, están normadas dos clases de servicio de taxi: convencional y ejecutivo, que los usuarios pueden utilizar sus servicios en la vía pública, a través del call center o plataformas tecnológicas; los mismos que pueden ser ofrecidos únicamente por operadoras homologadas, validadas y calificadas por la ANT en concordancia con lo que establece la LOTTTSV.

3. Los artículos I.464 (3) y I.464 (4) del Código Municipal de DMQ, determinan que la titularidad del Permiso de Operación corresponde a la Municipalidad del DMQ, quien delegará su uso a las compañías o cooperativas legalmente autorizadas y registradas en la EMMOP-Q, además de registrar el nombramiento de los representantes legales de las compañías o cooperativas, licencia de conducir, categoría profesional para los socios, copias certificadas de las licencias profesionales vigentes de las personas que están autorizadas para la conducción de un vehículo de transporte público, listado de la flota vehicular especificando la marca, número de motor, chasis, modelo, año de fabricación, factura o matrícula y certificado de aprobación de la revisión técnica vehicular.
4. Las tarifas diferenciadas por prestación de servicio de taxi, son fijadas por la ANT conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N° 3305 publicado en el Registro Oficial N° 840 del 12 de diciembre de 1995 y conforme se desprende del artículo 7 de la Resolución 122-DIR-2014-ANT de 03 de octubre de 2014; y no podrán ser fijadas por ningún operador económico, como es el caso de las empresas UBER, CABIFY y EASY TAXI, que han establecido sus propias tarifas, que incluyen tarifas mínimas y costos adicionales por kilómetro recorrido.
5. Se evidencia que la estructura de negocio de los actores económicos: UBER, CABIFY y EASY TAXI, que operan en el DMQ, se ubican en el mercado de transporte terrestre comercial de personas, que monitorean esta actividad utilizando plataformas tecnológicas que no han sido homologadas, validadas y calificadas por la ANT y el GAD del DMQ; por lo que, estas empresas no se ajustan a la legislación ecuatoriana, obteniendo una ventaja competitiva sobre los taxistas regulados, pudiendo configurarse en una posible práctica desleal tipificada en el numeral 9 del artículo 27 de la LORCPM.
6. El artículo 4 del Reglamento de la Resolución N° 070-DIR-2016-ANT del 11 de agosto de 2016 de la ANT, señala que los aplicativos móviles de taxis serán de producción nacional y podrán ser adquiridos, instalados, administrados y utilizados por las operadoras de transporte legalmente establecidas en el Ecuador, mismas que podrán emplear sus propias plataformas tecnológicas para su uso exclusivo. Esta disposición podría constituirse en una posible barrera de entrada normativa a nuevos operadores económicos con innovación disruptiva, conducta contraria al fomento de una sana competencia, transparencia y eficiencia en los mercados que promueve la LORCPM.
7. El artículo 62 del Reglamento General a la LOTTTSV dispone la obligatoriedad del uso de taxímetros en los taxis de transporte terrestre de personas debidamente homologados y certificados por la ANT y por los GADs, para el cobro de la tarifa por el servicio prestado; disposición que no admite la posibilidad de nuevos métodos de cobro que incorpore tecnología, es decir, no contempla el derecho a desarrollar servicios distintos al mencionado. En este punto se hace necesario que la norma vaya acorde a los avances tecnológicos, en lo que sea posible; y en concordancia con los lineamientos para la regulación y principios de la Ley de Control del Poder de Mercado, referidos en los numerales 5 y 6 del artículo 4 : *“El derecho a desarrollar actividades económicas y la libre competencia de los operadores económicos al*

mercado”; y, “El establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en un sistema de libre competencia”.

8. Del análisis efectuado a los pronunciamientos de las Agencias de Competencia, se advierte que el servicio de transporte terrestre de pasajeros comercial a través de plataformas móviles, promueven la competencia de este sector y recomiendan la revisión de sus respectivas legislaciones. De otra parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea determina que los servicios a través de aplicaciones pertenecen al mercado de transporte.
9. La Superintendencia de Control del Poder de Mercado considera que la participación de nuevas plataformas tecnológicas, como medio de vinculación entre el conductor y el cliente, genera alternativas de decisión y elección al usuario, por lo que es necesario que el ente rector las regularice, a fin de propender la eficiencia económica, el bienestar general y los derechos de los consumidores.

Nota: Las recomendaciones en relación a este informe especial, han sido emitidas por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, mediante RECOMENDACIÓN N° SCPM-DS-07-2018 de 20 de julio de 2018., misma que es pública y se encuentra en la página web institucional (www.scp.gob.ec / <http://www.scpm.gob.ec/es/79-articulos/313-recomendaciones-scpm>).

VERSIÓN PÚBLICA