

Bogotá, julio 15 de 2020


Señor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República


Asunto: Radicación de proyecto de Ley “por medio del cual se autoriza el uso de plataformas de internet para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi”.

Cordial saludo,

Por medio de la presente nos permitimos radicar ante usted el proyecto de Ley de nuestra autoría “por medio del cual se autoriza el uso de plataformas de internet para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi”.

Agradecemos la atención prestada,


**JORGE ENRIQUE ROBLEDO
CASTILLO**
Senador


**JORGE ALBERTO GÓMEZ
GALLEGO**
Representante a la Cámara por Antioquia

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL USO DE PLATAFORMAS DE INTERNET PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE INDIVIDUAL DE PASAJEROS TIPO TAXI”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto establecer las reglas para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi mediante el uso de plataformas de internet, de conformidad con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, así como en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

Artículo 2º. Plataformas de internet para facilitar el acceso al servicio público. Las empresas habilitadas por la autoridad competente para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros tipo taxi podrán usar plataformas de internet. Las plataformas deberán garantizar la identificación del conductor del vehículo solicitado, la placa y características del vehículo, el lugar de origen y el de destino de la carrera así como el valor promedio de la misma. Además, deberán permitir la evaluación cualitativa y cuantitativa del conductor, del servicio prestado y del usuario.

Las empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte que hagan uso de las plataformas de internet deberán registrar estas últimas ante el Ministerio de Transporte.

Parágrafo: Las empresas habilitadas para prestar el servicio y que hagan uso de las plataformas de internet deberán cobrar tarifas justas por la intermediación realizada entre el usuario y el conductor siempre que no superen el 5% del costo de la carrera.

Artículo 3º. Características de los vehículos. Todo vehículo que se utilice para prestar el servicio de transporte automotor terrestre individual tipo taxi tendrá que ser de servicio público y deberá cumplir con los requisitos mínimos que el Ministerio de Transporte determine de conformidad con el nivel del servicio prestado.

Artículo 4º. Tarifas. La potestad de fijar las tarifas del servicio público de transporte automotor terrestre individual tipo taxi es función exclusiva de las autoridades de tránsito municipales, distritales o metropolitanas y se determinarán a partir de criterios técnicos establecidos por el Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte establecerá criterios técnicos que permitan la fijación de tarifas diferenciales y dinámicas según los niveles del servicio, los horarios de la prestación del mismo o las características del tráfico del lugar donde sea prestado, tales como congestión o restricción de circulación. Igualmente, el Ministerio establecerá los criterios para determinar las tarifas de los costos adicionales por servicios complementarios.

Parágrafo: Las empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte facilitarán los medios necesarios para que los usuarios puedan pagar la tarifa mediante efectivo, tarjeta débito o crédito.

Artículo 5°. **Relaciones de la empresa habilitada con respecto al conductor del vehículo.** Las empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte automotor individual tipo taxi se obligan a verificar cada mes que los conductores de los vehículos se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social.

La empresa que permita la operación de sus vehículos por conductores que no se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social, incurrirá en una infracción a las normas de transporte, que dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y en atención a las circunstancias a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de conformidad con lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Las empresas de habilitadas para prestar el servicio tendrán política de formación, ingreso y permanencia de los conductores en sus cargos para garantizar que los usuarios sean atendidos con calidad, debida diligencia y respeto.

Artículo 6°. **Régimen tributario.** Las empresas habilitadas para prestar el servicio regulado en la presente ley, sean nacionales o extranjeras, tendrán el mismo régimen tributario y estarán obligadas al impuesto de renta en los términos que lo establecen los artículos 240 y 241 del Estatuto Tributario según sea el caso. Por tratarse de un servicio público ninguna empresa habilitada cobrará impuesto de IVA a sus usuarios, tampoco les trasladará dicho costo a través de la tarifa.

Artículo 7°. **Bloqueo de plataformas ilegales.** El Ministerio de Transporte y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones bloquearán las plataformas de internet que oferten, promuevan o intermedien la prestación de los servicios de transporte público no habilitados por las autoridades competentes.

El Ministerio de Transporte reglamentará el proceso sancionatorio del bloqueo de plataformas definiendo, entre otros, los funcionarios competentes para adelantar el proceso, los términos de duración del mismo, las sanciones a los funcionarios públicos que incumplan

con sus funciones o los términos del proceso y los mecanismos de contradicción de los representantes de las plataformas.

Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y expresamente deroga el artículo 2.2.1.3.3. del Decreto Ley 1709 de 2015 modificado por el artículo 2 del Decreto 2297 de 2015; párrafo 4 del artículo 2.2.1.3.2.1 del Decreto Ley 1709 de 2015 modificado por el artículo 4 del Decreto 2297 de 2015 y el artículo 2.2.1.3.2.2. del Decreto Ley 1709 de 2015.

De los Honorables Congresistas,



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO
CASTILLO**
Senador



**JORGE ALBERTO GÓMEZ
GALLEGO**
Representante a la Cámara por Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL USO DE PLATAFORMAS DE INTERNET PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE INDIVIDUAL DE PASAJEROS TIPO TAXI”

1. OBJETO

La presente ley tiene por objeto establecer las reglas para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi mediante el uso de plataformas de internet, de conformidad con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, así como en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

2. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley surge del hecho de que el servicio público de taxis puede y debe mejorarse, particularmente, incorporando en el servicio plataformas de internet que faciliten el acceso al mismo y brinden garantías de seguridad, tanto a usuarios como conductores, propietarios y empresas del sector. Pero ello solo será posible a partir de criterios técnicos, del respeto del ordenamiento jurídico colombiano y atendiendo las necesidades de los pasajeros, de los propietarios de los vehículos y los conductores.

En la actualidad en Colombia hay algo más de 210 mil personas vinculadas directamente al taxismo, incluyendo conductores, propietarios y empresas. Sin embargo, estas personas y sus familias se han visto afectadas, aproximadamente desde 2012, por la presencia ilegal y corrupta de empresas transnacionales que prestan ilegalmente el servicio, sin contar con la habilitación otorgada por parte de las autoridades competentes, como exige la normatividad vigente.

Es así como estas transnacionales han convertido la ilegalidad en su negocio. Negocio por el que, además, cobran una intermediación significativamente costosa, no brindan garantías laborales a sus conductores y sacan provecho del gran desempleo nacional.

a. Contexto mundial

Desde finales de la década de los años 80 e inicios de los 90 el mundo se encuentra regido por el modelo económico y político de la globalización neoliberal. Esta modalidad de globalización, fundada en el decálogo de postulados del Concenso de Washington, ha promovido la apertura de nuevos mercados para el provecho de las rentas del capital financiero internacional, la protección mediante instrumentos jurídicos de la inversión extranjera, la flexibilización laboral y la reducción de la capacidad regulatoria del Estado a

los grandes negocios del capital transnacional, entre otras. En ese contexto, un puñado de potencias y transnacionales se quedan con una porción cada vez mayor de la riqueza global, aumenta el desempleo, la pobreza, el hambre, la corrupción e impidiendo que algunos países puedan aspirar de verdad a la modernidad.

A la par, y con mayor ocurrencia en la última década, el consumo de contenidos, bienes y servicios ha tenido auge a través de la internet y las plataformas de internet conocidos como aplicaciones de dispositivos móviles, celulares o *smartphones*. Si bien son innumerables los beneficios para la sociedad relacionados con el acceso a la internet, esta también es usada como herramienta para lograr los objetivos de la globalización neoliberal.

En particular, empresas multinacionales como UBER, Cabify y similares sacan provecho a escala global de la tecnología para prestar servicios de transporte público tipo taxi, extrayendo jugosas ganancias, violando las leyes de múltiples Estados y golpeando económicamente a conductores, propietarios y empresas que sí cumplen la normatividad del país en el que operan. Así, mientras se extienden este tipo de compañías por el mundo, crecen las contradicciones sociales, normativas y judiciales en contra de las primeras.

Cabe destacar que estas empresas que operan globalmente en la ilegalidad tienen una estrecha relación con importantes compañías y grupos económicos ligados al capital financiero internacional. En consecuencia, el capital financiero internacional y los grandes grupos económicos promueven y financian la ilegalidad y las distorsiones de los mercados de servicios de transporte público.

Así las cosas, se encuentra que **UBER** es una empresa incorporada en Delaware, EE.UU. Esta empresa entró a la bolsa de valores de dicho país el 10 de mayo de 2019 valorada en \$82.200 millones de dólares¹. UBER hace parte del grupo de “empresas unicornio”, que agrupa a las *startups* tecnológicas evaluadas en más de mil millones de dólares. El informe presentado por UBER a la *Security and Exchange Commission* de EE.UU. indica que los principales accionistas de la compañía son importantes grupos económicos dedicados a los negocios de la tecnología y la especulación financiera².

Los principales socios de la compañía UBER son:

SoftBank Group Corp: Esta empresa, a través de SB Cayman 2 Ltda, sociedad constituida en Gran Caiman y controlada por filiales del SoftBank en EE.UU. y el Reino Unido, tiene la participación mayoritaria en UBER correspondiente al 16.3% del total de las acciones. El SoftBank Group tiene origen en Japón y su actividad comercial se ubica en los mega negocios de las telecomunicaciones, la internet, los servicios tecnológicos, la robótica, los

¹ “Uber se estrena en la bolsa de Nueva York”. Disponible en:

<https://www.dinero.com/internacional/articulo/uber-se-estrena-en-la-bolsa-de-nueva-york/271653>

² Disponible en

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1543151/000119312519103850/d647752ds1.htm#toc647752_16

servicios energéticos, el mercado de fondos de inversión el *marketing*, entre otros. Este grupo económico es dueño de Yahoo Japón y es el principal comercializador de las marcas Apple y Google en dicho país. El SoftBank Group ocupa el puesto 87 de las empresas más grandes del mundo según su valorización bursátil en 2019.

Benchmark Capital: Se trata de una sociedad constituida en California y es la segunda compañía con mayor participación en UBER con el 11% del total de sus acciones. Benchmark Capital es un fondo de inversión dedicado a invertir capital semilla en *startups*. Entre las plataformas más reconocidas que Benchmark Capital ha fundado se encuentran: DropBox, Twitter, Uber, Snapchat e Instagram. Benchmark Capital es, a su vez, una compañía controlada por fondos de capital especulativos de origen noruego y británico.

Expa-1, LLC: Compañía constituida en San Francisco que cuenta con el 6% de la participación accionaria en UBER. Expa es una “incubadora” de *startups* encargada de hacerlas atractivas para recibir financiación por parte de fondos de inversión privados. La compañía opera en *Silicon Valley*, EE.UU., y cuenta con un fondo de inversión financiado³, entre otros, por integrantes del cuerpo directivo de Google, por Richard Branson fundador de Virgin, el CEO de HP y el Rothschild Investment Trust, fondo de inversiones británico.

El fondo público de inversiones del Reino de Arabia Saudita: Empresa pública del Reino de Arabia Saudita cuya participación accionaria en UBER representa el 5.3% del total de sus acciones.

Alphabet – Google: Compañía constituida en California que cuenta con acciones en UBER que representan el 5.2 de la composición accionaria de la misma. Alphabet, cuya principal filial es Google, se ubica en el cuarto puesto de las empresas más grandes del mundo según su capitalización bursátil.

Otros accionistas minoritarios de UBER son: Morgan Stanley & Co y Goldman Sachs & Co. en calidad de representantes estas y otras 28 compañías, principalmente financieras, entre las que se destacan: Barclays Capital Inc, Citigroup Global Markets Inc, Deutsche Bank Securities Inc, HSBC securities (USA) Inc. Lo anterior ratifica que UBER es una empresa estrechamente ligada al capital financiero internacional.

Por su parte, **Cabify** es una empresa constituida en Madrid, España. También reconocida como una de las “empresas unicornio”, la única de España, en 2018 Cabify se fusionó con Easy, creando el holding Maxi Mobility. Este holding se encuentra financiado, principalmente, por:

³ Información obtenida de: https://techcrunch.com/2016/03/30/expa-opens-up-expa-labs-giving-companies-500k-in-funding/?_ga=2.158574140.728949516.1594229430-365124077.1594229430

Rakuten Capital: Este grupo económico es dueño de la tienda en línea más grande en el mercado japonés, se ubica dentro del top 100 de la lista Forbes de empresas digitales y en el top 1.000 de la lista Forbes de las empresas más grandes del mundo⁴.

The VentureCity: Compañía constituida en Madrid, España. Se trata de una “incubadora” de *startups* encargada de hacerlas atractivas para ser financiadas por fondos de inversión privados. Ente los principales socios de The VentureCity, que se promueve como la incubadora de mayor capacidad ubicada por fuera de *Silicon Valley*, se encuentran Microsoft, Microsoft for Startups y Amazon Web Services⁵, esta última de propiedad del hombre más rico del mundo: Jeff Bezos.

Endeavor Catalyst: Empresa constituida en Nuev York como fondo de inversión y promotor de emprendimientos o *startups*. Algunos de los socios o financiadores de los fondos de Endeavor son la Corporación Financiera Internacional, entidad del Grupo Banco Mundial, Intel, PayPal, The VentureCity, Telefónica Ventures y decenas de fondos de inversión⁶.

Otros inversores del holding Maxi Mobility son: el fondo de inversiones GAT Investments, de origen alemán y con presencia en Dubai y Luxemburgo; Liil Ventures, fondo de inversiones constituido en Ciudad de México y que tiene por socios a Sony Innovation Fund y Alphabet-Google, entre otros.

Por otra parte, son varios los continentes en los que la ilegalidad de UBER, Cabify y similares ha sido rechazada por tribunales o legislaciones. A continuación registramos los casos más relevantes.

1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- se pronunció sobre la ilegalidad de UBER. Mediante fallo del 20 de diciembre de 2017 el TJUE sentenció que UBER es una empresa de transporte público y no una plataforma que permite la intermediación entre el usuario y el conductor del vehículo.

En particular, sobre las características del servicio de esa empresa indicó el TJUE que “debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de «servicio de la sociedad de la información», ..., sino a la de «servicio en el

⁴ Disponible en <https://www.forbes.com/companies/rakuten/#6a36f5e67172>

⁵ Disponible en <https://theventure.city/nuestros-partners/>

⁶ Disponible en: <http://endeavor.uberflip.com/i/1111642-2019-endeavor-catalyst-annual-report/19?>

ámbito de los transportes»⁷. Así, el TJUE rechazó la argumentación de la empresa que negaba su condición como prestadora de servicios de transporte.

2. Londres

En noviembre de 2019, la *Transport for London* (TfL), autoridad reguladora de transporte en la capital del Reino Unido, negó por segunda vez a UBER la licencia para operar su filial de taxis privados en dicha ciudad⁸. Esta decisión se tomó tras considerarse que la plataforma “es un riesgo para la protección y seguridad de los pasajeros”. El principal argumento del TfL reside en que la aplicación permitía una alta facilidad de falsificar la identidad del conductor, práctica que fue recurrente, afectando la seguridad de los usuarios.

3. Alemania

La Corte regional de Frankfurt falló en contra de UBER porque su operación en ese país se realizaba por medio de empresas de alquiler de coches que tramitan los pedidos, lo cual viola las leyes de competencia leal en Alemania⁹. El Tribunal dice que la compañía es mucho más que solo un intermediario que conecta conductores con usuarios. “Para los pasajeros, Uber es quien provee el servicio”, afirmó la Jueza Annette Theimer, quien agregó que UBER es quien elige los conductores y fija los precios.

4. Barcelona

El 31 de enero de 2019 las autoridades de la capital de Cataluña, España adoptaron una nueva normatividad para regular la prestación del servicio de individual de pasajeros. Similar normatividad se adoptó en Valencia, España. Como consecuencia de lo anterior, UBER y Cabify anunciaron que cesarían operaciones¹⁰ en las ciudades mencionadas y, con tono de chantaje a las autoridades, el gerente de la primera indicó que la empresa no volvería hasta que se cambie la regulación a favor de los intereses de UBER¹¹. Esta es la segunda vez en la que UBER se retira de las calles de Barcelona.

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala). Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

⁸ “Londres deniega a UBER licencia para operar en sus calles”. https://elpais.com/economia/2019/11/25/actualidad/1574676876_162836.html

⁹ “Un tribunal prohíbe a UBER operar en Alemania”. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/12/19/companias/1576759494_109827.html

¹⁰ “UBER y Cabify anuncian que dejan Barcelona por regulación del Govern”. <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20190131/uber-abandona-barcelona-despues-decreto-govern-7277878>

¹¹ “Uber descarta volver a Barcelona mientras no cambien la regulación”. <https://www.europapress.es/economia/transportes-00343/noticia-uber-descarta-volver-barcelona-mientras-no-cambie-regulacion-20191016113830.html>

5. Dinamarca

En 2017 UBER anunció que dejaría de prestar servicios en Dinamarca por la ley sobre taxis del país. La nueva ley abrió el mercado a nuevas empresas además de las compañías de taxi, pero obligando a las empresas a tener sensores en el asiento, taxímetros y cámaras de vigilancia. A pesar de lo anterior, la empresa mantuvo sus operaciones ilegales, motivo por el cual varios de los conductores afiliados a la plataforma fueron multados por el incumplimiento de la nueva reglamentación¹².

6. Hungría

UBER abandonó Hungría en julio de 2016 cuando el Gobierno aprobó una ley que permitía bloquear el acceso a la internet a quien ofreciera “servicios ilegales”, según informó Reuters.

7. Bulgaria

En Bulgaria fue prohibida la prestación de servicios por parte de la empresa UBER atendiendo a que violaba las normas de competencia. Junto a la prohibición se le impuso sanción económica a UBER equivalente a 50.000 euros, de los cuales 25.000 euros correspondían a la sanción por la competencia desleal y los otros 25.000 euros correspondían a la multa por no haber colaborado durante la investigación. La nueva normatividad en este país exige a las empresas prestadoras del servicio a contratar a los conductores y pagar su seguridad social, condición que no cumplía la empresa.

8. Turquía

Un tribunal turco declaró la ilegalidad de UBER tras una acción judicial interpuesta por parte de una asociación de taxistas¹³. A principios de enero de 2020, un portavoz parlamentario dijo que la prohibición podría ser revisada si UBER cumplía las normas vigentes.

En suma, la experiencia internacional demuestra que las plataformas de servicio tipo taxi que operan a nivel global incumplen de manera constante los ordenamientos jurídicos de los lugares en donde operan. A los anteriores casos de declaratoria de ilegalidad o ajuste regulatorio para impedir las prácticas ilegales de UBER, Cabify y similares se suma el caso colombiano que se expondrá en el apartado c) de la presente exposición de motivos.

¹² “Conductores de UBER en Dinamarca tendrán que pagar multa por cada trayecto realizado”.
<https://es.reuters.com/article/topNews/idESKCN1LU0XF-OESTP>

¹³ “La maldición de UBER. En siete países le echaron antes de Barcelona”.
https://www.economiadigital.es/directivos-y-empresas/la-maldicion-de-uber-siete-paises-le-echaron-antes-de-barcelona_603584_102.html

b. El servicio de transporte terrestre individual tipo taxi en Colombia

El servicio de transporte terrestre individual de pasajeros se caracteriza por ser un servicio de alta regulación por parte del ordenamiento jurídico colombiano. La regulación del mismo tiene como fundamento constitucional la libertad de la actividad económica y de la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, entendiendo que se trata de un servicio que acarrea obligaciones y que guarda relación con el interés social (artículo 333 de la Constitución Política). A su vez, en el servicio de transporte terrestre individual de pasajeros interviene el Estado toda vez que el servicio involucra la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (artículo 344 de la Constitución Política).

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de resaltar las anteriores características que son propias del sistema de transporte público. Por ejemplo, en la sentencia C-408 de 2004 indicó:

“Dentro de la regulación del transporte público, el legislador al expedir el Estatuto del Transporte, dispuso que ese servicio público puede ser prestado por empresas o personas naturales o jurídicas legalmente constituidas de conformidad con lo que para el efecto disponga la ley **y previa obtención de la habilitación o expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación**. Significa lo anterior que quien aspire a la prestación de dicho servicio debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la ley, relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, comodidad, seguridad, propiedad, y en general todos los elementos e instrumentos indispensables para garantizar la calidad y eficiente prestación del servicio, en atención a los intereses jurídicos que se pretenden proteger, pues como se señaló **en la prestación de dicho servicio público se encuentra involucrado el interés general, la seguridad y protección de los usuarios del servicio, así como de peatones y en general quienes se desplazan por las vías públicas**.

...

Así las cosas, quien haya cumplido los requisitos que por ministerio de la ley se exigen para la prestación del servicio público de transporte, **y en tal virtud haya obtenido la habilitación y permiso correspondiente**, puede ejercer libremente su actividad económica dentro de los límites que para el efecto establezcan la Constitución y la ley. Cosa distinta es pretender prestar el servicio en cuestión sin el cumplimiento de los requisitos exigidos, porque, si bien la Constitución garantiza la libertad de empresa como base del desarrollo, ella tiene una función social que implica obligaciones, mucho más, si se trata de un servicio público en donde la participación de los particulares debe ser especialmente regulada, vigilada y controlada por el Estado, pues su deber es garantizar la prestación eficiente del

mismo, en aras del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. (Énfasis fuera del texto original)

Posteriormente, en sentencia C- 033 de 2014 la Corte Constitucional indicó:

“El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) **El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular**, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2º). iv) **Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado**; v) **El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado**. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, **autorizada para la prestación del servicio**, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) **Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio**; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida”. (Énfasis fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, el legislador se ha ocupado de la materia ratificando los elementos característicos de este servicio. En primer lugar, mediante la Ley 105 de 1993, “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”, se estableció la Ley Marco del transporte público que determina los principios fundamentales y los principios generales sobre el transporte.

Entre otros principios contenidos en la Ley 105 de 1993 se destacan como fundamentales: el de intervención del Estado en la regulación del servicio (Artículo 2.b), el derecho fundamental a la libre circulación de las personas dentro del territorio nacional en el marco de los límites establecido por la Ley (Artículo 2.c). A su vez, son relevantes como principios: el carácter de servicio público del transporte bajo regulación del Estado (Artículo 3.2), la libertad de empresa en el marco de la habilitación legal que defina el Estado tendiente a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante (Artículo 3.6) y la obligatoriedad de prestar el servicio bajo permiso otorgado por autoridad competente (Artículo 3.7).

Posteriormente, el Congreso de la República reglamentó el servicio público esencial mediante el Estatuto Nacional de Transporte, Ley 336 de 1996. Este estatuto define el transporte como un servicio público esencial (Art. 5). A su vez, el artículo 6 de la Ley 336 de 1996, establece que *“por actividad transportadora se entiende un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional”* (Énfasis fuera de texto).

El artículo 11 de la Ley 336 de 1996 establece que *“las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar”*. (Énfasis fuera de texto). Por tanto, no cabe duda de que no puede existir, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, prestador del servicio público de transporte sin que ostente una autorización previa para operar debidamente otorgada por autoridad competente. La anterior disposición se complementa mediante el artículo 23 de la Ley en tanto exige a las empresas registrar o matricular los equipos destinados para el servicio.

En lo que respecta a la fijación de tarifas la norma señala en su artículo 29 que tendrá el Ministerio de Transporte la obligación de “formular política y fijar criterios” de las tarifas. Lo anterior le impide a cualquier prestador del servicio, sea público o particular, suplantar al Ministerio en la formulación de dichas políticas y criterios. El anterior artículo fue reglamentado por el Ministerio mediante la Resolución 4350 de 1998, norma en la que se fijaron doce criterios (variables, fijos y de capital) por los que se calcula la estructura de costos de la actividad económica del transporte público y, por ende, la tarifa por la prestación del respectivo servicio. Cabe destacar que, entre otros, la norma contempla como costos variables los salarios y prestaciones sociales que forman parte de los derechos laborales de los conductores de los taxis.

Junto con la ya indicada, el Estatuto Nacional de Transporte contiene disposiciones tendientes a la protección de los conductores y los usuarios. En ese orden de ideas, impone a las empresas habilitadas para prestar el servicio la obligación de verificar que los conductores tengan licencia de conducción, vigente y apropiada. Igualmente, las empresas habilitadas deben verificar que los conductores estén debidamente afiliados al sistema de seguridad social (artículo 34). Aunado a lo anterior, el Estatuto de Transporte crea garantías en materia laboral para los conductores al indicar que estos “serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo” (artículo 36).

La regulación de la prestación del servicio público de transporte incluso exige una capacitación especial para las personas que quieran conducir un vehículo de servicio público (artículo 16 de la Ley 769 de 2002), motivo por el cual se ratifica la idea de que no cualquier persona puede prestar el servicio público sino aquella capacitada para hacerlo.

Las anteriores disposiciones han sido desarrolladas normativamente por el Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector transporte. Este Decreto ratifica que los servicios de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi y de transporte terrestre automotor especial: i) son **servicios de carácter público**; ii) sólo pueden ser prestados cuando exista **habilitación** para ello por parte de la autoridad competente, *so pena* de que se le imponga sanción por operar sin habilitación; iii) son servicios en los que las **tarifas son fijadas por autoridades municipales** y no por las empresas, los conductores de los vehículos o intermediarios; iv) **las empresas habilitadas deben cumplir con unos requisitos mínimos** en cuanto al registro de los vehículos y de sus conductores, así como que tienen el deber de verificar la afiliación de los mismos al sistema de seguridad social.

En suma, el servicio de transporte individual de pasajeros tipo taxi se encuentra altamente regulado por parte del Estado en tanto su carácter público, sólo puede ser prestado a través de empresas habilitadas por las autoridades, son las autoridades estatales las encargadas de fijar las tarifas, las empresas deben cumplir con requisitos mínimos para garantizar la calidad en el servicio a los usuarios y las garantías laborales a los conductores, y es un servicio que debe prestarse mediante equipos debidamente registrados y destinados a la prestación del servicio.

c. Ilegalidad de plataformas como UBER y similares

Apartir de las diversas disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano y al contrastarlas con la práctica comercial de empresas como UBER, Cabify y similares en el mundo, es posible concluir que se trata de empresas ilegales. La anterior conclusión no es una simple conjetura de los autores de la presente iniciativa, la misma ha sido ratificada por diversas autoridades nacionales.

A modo de recuento:

- i) La Superintendencia de Puertos y Transporte sancionó la ilegalidad de UBER con una multa de 700 salarios mínimos y acusó a la empresa por competencia desleal ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Superintendencia de Puertos y Transporte sancionó a UBER COLOMBIA S.A.S. mediante Resolución No. 07838 del 02 de marzo de 2016, ratificando la sanción impuesta en primera instancia. En la primera instancia la Superintendencia de Puertos y Transporte determinó que:

“(i) El servicio prestado por los socios y conductores adscritos a la plataforma de que se aprovecha UBER COLOMBIA S.A.S. es, efectivamente, no autorizado”.

“(ii) UBER COLOMBIA S.A.S. facilita su prestación en esas condiciones irregulares, mediante la plataforma tecnológica de que se aprovecha, por

tolerancia de acuerdo con las firmas extranjeras UBER TECHNOLOGIES INC y UBER B.V.”.

- ii)** La Secretaría de Movilidad de Bogotá ha realizado múltiples operaciones contra los carros asociados a la plataforma UBER, a los que ha calificado de ilegales. Posteriormente, el secretario de movilidad del Distrito Capital interpuso denuncia penal¹⁴ contra los representantes legales de UBER y Cabify por por incurrir en el delito de usurpación de funciones públicas consagrado en el artículo 425 del Código Penal, delito que se sanciona con entre 16 y 36 meses de cárcel. En particular, la denuncia indica que el delito en el que incurren las empresas consiste en usurpar la función del Estado de determinar las tarifas que se cobran por la prestación del servicio de transporte.
- iii)** La Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a UBER en dos oportunidades. Primero, mediante Resolución 347942 se impuso sanción a la empresa por obstruir investigaciones en su contra. Posteriormente, mediante Sentencia del 20 de diciembre de 2019 las SIC sancionó a UBER por incurrir en actos de competencia desleal por violación de normas y desviación de clientela (artículos 8 y 18 de la Ley 256 de 1996) al prestar irregularmente el servicio público individual de transporte.

Como consecuencia de lo anterior, la SIC ordenó a UBER “que de manera inmediata cesen los actos de competencia desleal mencionados ... que ejecutan haciendo uso de la aplicación Uber”, al igual que ordenó el cese inmediato “de la prestación de servicio de transporte individual de pasajeros bajo las modalidades “Uber”, “Uber X” y “Uber VAN” por medio de la utilización de la aplicación tecnológica “UBER” en el territorio colombiano mediante las páginas web”. Finalmente, la sanción a UBER COLOMBIA S.A.S. impuesta por la SIC incluyó una multa equivalente a \$4.140.580 millones de pesos.

- iv)** Ninguna norma u orden judicial ha declarado la legalidad de la empresa UBER, tampoco ha habilitado a la misma para la prestación del servicio público de transporte individual ni permitido su intermediación para la prestación del servicio. En particular, y contrario a lo que masivamente se informó en algunos medios de comunicación, la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil del 18 de junio de 2020, mediante la que se revocó la Sentencia de la Superintendencia de Industria y Comercio del 20 de diciembre de 2019, no negó

¹⁴ Denuncia disponible en: <https://manuelsarmiento.com/wp-content/uploads/2018/05/Respuesta-denuncia.pdf>

los hallazgos de la SIC por competencia desleal y desviación de la clientela, prácticas ilegales en las que incurre UBER.

Tal como lo aclaró el Concejal de Bogotá Manuel Sarmiento “La discusión del Tribunal radicó en el término con el que contaba la parte demandante para iniciar la acción, que según la sentencia se limitaba a dos años desde que se tuvo conocimiento del acto de competencia desleal”. Por lo que agregó, y con razón, que “¡El fallo no legaliza a Uber!”¹⁵.

Tal como se expuso en el apartado b. de la presente exposición de motivos, sólo son legales los servicios de transporte público de las empresas habilitadas por parte de las autoridades competentes, no siendo UBER una de ellas.

d. Otros argumentos relevantes

Bloqueo de plataformas y su armonía con el principio de la neutralidad del internet

La neutralidad del internet es un concepto cuyo origen se encuentra en el derecho extranjero (principalmente EE.UU.) y que ha sido incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). El concepto de la neutralidad en el internet implica que el acceso en la internet debe ser libre e ilimitado, sin que existan barreras injustificadas para que cualquier usuario pueda navegar por la red.

El Artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 indica que:

"Los prestadores del servicio de internet:

2. No podrán limitar el derecho de un usuario a incorporar o utilizar cualquier clase de instrumentos, dispositivos o aparatos en la red, **siempre que sean legales** y que los mismos no dañen o perjudiquen la red o la calidad del servicio.

...".

El artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 fue reglamentado mediante la Resolución 3502 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. De las disposiciones de la Resolución se destaca el artículo 3.1 que establece:

“LIBRE ELECCIÓN. El usuario podrá libremente utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio a través de Internet, **salvo casos que por disposición legal** u orden judicial estén prohibidos o su uso se encuentre restringido.

¹⁵ Trino del Concejal Manuel Sarmiento disponible en <https://twitter.com/mjsarmientoa/status/1274055983195660289?s=20>

Adicionalmente, el usuario podrá libremente utilizar cualquier clase de instrumentos, dispositivos o aparatos en la red, **siempre que sean legales** y que los mismos no dañen o perjudiquen la seguridad de la red o la calidad del servicio”.

Como se observa, ambas normas garantizan el libre e ilimitado acceso a la internet siempre y cuando estén el marco de unos límites de naturaleza legal. Es decir, que el acceso libre e ilimitado a la internet, aunque debe ser lo más amplio posible, no es absoluto. Por tanto, todo instrumento ilegal dispuesto para el acceso a la red puede ser limitado en los casos en los que una norma o decisión judicial lo indiquen. Aunado a lo anterior, la Resolución 3502 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones expresamente reconoce que el legislador puede, como se pretende mediante el presente proyecto de ley, limitar el uso de aplicaciones de internet.

Cabe destacar que la obligación de bloquear a las plataformas ilegales, que se le asigna a los ministerios de Transporte y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, comprende una sanción posterior y no previa. Lo anterior implica que no se trata de una sanción *a priori* a la existencia de aplicaciones sino de una sanción *a posteriori* cuando se identifica que las mismas promueven servicios ilegales de transporte. Aunado a lo anterior, la obligación de bloqueo de plataformas ilegales: i) se consagrará mediante una ley clara y precisa; ii) protege a los agentes del mercado, que se acogen a las disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano relativas a la reglas para la prestación del servicio público de transporte, de prácticas anticompetitivas promovidas por agentes que desconocen la Constitución Política, leyes y decretos que reglamentan el servicio público de transporte; iii) en todo caso se deberá garantizar el debido proceso de las plataformas que sean sancionadas.

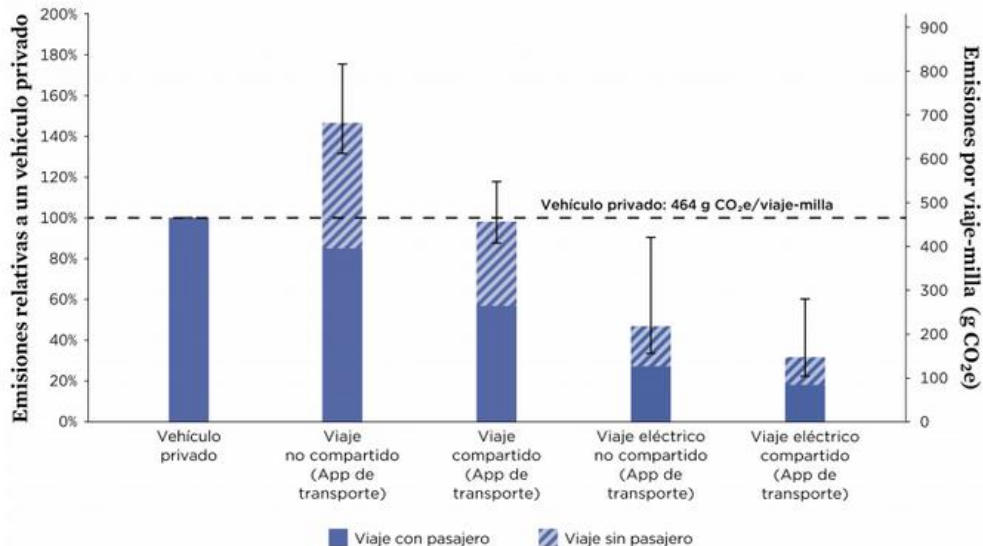
Impactos de las plataformas sobre el medio ambiente

Investigadores del Massachusetts Institute of Technology (MIT) de la Union of Concerned Scientists realizaron una investigación sobre las emisiones de carbonos asociadas a los viajes realizados por las plataformas Lyft y Uber en Estados Unidos. Esta investigación del año 2020 encuentra importantes conclusiones.

En primer lugar, hay un aumento exponencial en los viajes realizados por medio de estas plataformas, donde han superado a los viajes realizados por los taxis. Mientras en 2012 el 2% de los usuarios de taxis eran también usuarios de estas plataformas, para el 2018 aumentó hasta el 83%.

Al evaluar las emisiones de los vehículos que prestan servicio de transporte, comparados con el vehículo privado, los resultados arrojan que los vehículos que prestan servicio por medio de las plataformas digitales son más contaminantes que los vehículos privados, principalmente por el tiempo que recorren la ciudad sin pasajero, lo cuál no ocurre en el caso de un vehículo privado.

Emisiones por viaje- millas (g CO2 e) relativas al vehículo privado



Fuente: Union of concerned scientist

La investigación también encuentra que las personas (encuesta realizada en California) que utilizan estas plataformas de transporte han reemplazado en un 15% medios de transporte menos contaminantes como bus o camioneta compartida, tranvía, tren, bicicleta o incluso caminar. Además de los efectos de contaminación, se produce un efecto directo en la congestión y la reducción de ingresos de sistemas de transporte público, afectando principalmente a las ciudades con alta densidad de población. Los viajes de transporte por medio de plataformas producen 69% más emisiones que los viajes en otros medios de transporte que fueron desplazados.

Según la Alcaldía de Bogotá mientras los vehículos privados generan el 2,78% de las emisiones de material particulado en la ciudad, los taxis producen el 0,25%. El aumento de plataformas que ofrecen servicio de transporte en carros no autorizados genera un incremento en las emisiones en la ciudad y la incapacidad de regular o exigir el cumplimiento de normas técnicas para los vehículos que prestan estos servicios.

Impactos de las plataformas sobre el tráfico

Una de las discusiones alrededor del transporte público individual parte de si se requiere una regulación frente a la oferta del servicio, o si se debe dejar ingresar a cualquier individuo que quiera ofrecer el servicio en cualquier momento.

En el transporte público, la intervención del Estado es fundamental para intervenir en la movilidad, los problemas de tráfico y que los ciudadanos puedan desarrollar sus actividades cotidianas de manera adecuada, con criterios de dignidad y calidad de vida.

De esto se desprende los sistemas masivos de transporte, como Metros, articulados

En varias ciudades de Estados Unidos, por ejemplo, se empezó a regular el servicio de taxis en la década de 1920, como respuesta al aumento de taxis en la ciudad, que provocó disminución de tarifas, largas jornadas para los conductores, autos peligrosos y compensaciones inadecuadas para las víctimas de accidentes (Rogers, B., 2015).

Las plataformas y los derechos de los trabajadores

Las plataformas de internet plantean que no tienen una relación laboral con los conductores de los vehículos. Por el contrario, como sucede en el caso de UBER, denominan eufemísticamente a los conductores como “socios conductores”. Al afirmar esto, se desprenden de la responsabilidad de asumir los derechos laborales contemplados en la legislación nacional, tales como las obligaciones que recaen sobre las empresas prestadoras de servicios de transporte relacionadas con la verificación de la afiliación de los conductores al sistema de seguridad social, entre otras.

Conforme a un estudio de la Asesoría Técnica Parlamentaria de Chile¹⁶, realizado con base en el estudio "Experiencia Comparada: Uber y la relación con sus conductores" (2017) Álvarez, Weidenslaufer y Abujatum, diversas autoridades judiciales de España, EE.UU, Reino Unido y Brasil han identificado la existencia de relaciones laborales entre la empresa UBER y los conductores de los vehículos que prestan el servicio de transporte.

El pasado 14 de julio de 2020 la Fiscal general de Massachusetts, EE.UU., anunció que demandaran a las plataformas UBER y LYFT por clasificar de manera errónea a sus conductores como contratistas independientes y no como trabajadores. Dijo la Fiscal Maura Healey mediante un tweet que "las empresas multimillonarias no pueden elegir que ley cumplir"¹⁷ e insistió que esas plataformas desconocen los derechos y garantías laborales de los conductores tales como el salario mínimo.

Así, además de las distorsiones en los mercados regulados de transporte público creadas por las plataformas, también existen distorsiones causadas por estas compañías en las relaciones laborales en los países. Por tanto, reglamentar el uso de plataformas dentro del marco constitucional, legal y normativo vigente permite garantizar a los conductores de servicio público las mínimas garantías laborales y asigna a las empresas habilitadas para prestar el servicio obligaciones sobre esta población de trabajadores.

Conclusión:

Los avances tecnológicos brindan facilidades para el acceso a los usuarios y prestadores del servicio de transporte público terrestre individual de pasajeros tipo taxi. Estos avances han sido incorporados al servicio de manera anárquica, al punto de justificar la vulneración de

¹⁶ Informe disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25909/1/BCN_Uber_laboral_actualizado_PA_CW_GW_2_.pdf

¹⁷ Ver trino en <https://twitter.com/MassAGO/status/1283046160006086657?s=20>

toda la normatividad vigente que regula el servicio público en detrimento de usuarios, conductores y empresas.

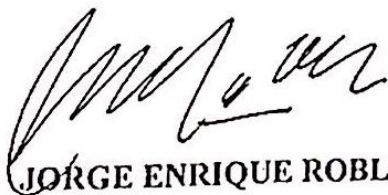
En ese orden de ideas, el proyecto de ley, por medio del cual se autoriza el uso de plataformas tecnológicas en la prestación del servicio de transporte público terrestre individual de pasajeros tipo taxi, busca incorporar en el ordenamiento jurídico la posibilidad del uso de dichas plataformas sin desconocer que se trata de un servicio público sujeto a la intervención del Estado en la economía, tanto por su naturaleza pública como por la medición del interés general. Además, se se reglamenta el uso de plataformas tecnológicas en el marco del reconocimiento de que el servicio público debe ser prestado mediante vehículos específicamente destinados para ello y matriculados a empresas debidamente habilitadas por parte de las autoridades competentes. Finalmente, el proyecto busca eliminar la ilegalidad promovida por las plataformas transnacionales que han hecho a nivel mundial de la ilegalidad su negocio.

REFERENCIAS

Anair, Don, Martin, J., Pinto, M., Goldman, J. (2020). Ride-Hailing's Climate Risks: Steering a Growing Industry toward a Clean Transportation Future. Cambridge, MA: Union of Concerned Scientists. <https://www.ucsusa.org/resources/ride-hailing-climate-risks>

Rogers, B. (2015) "The Social Costs of Uber," University of Chicago Law Review Online: Vol. 82 : Iss. 1 , Article 6.

Atentamente,



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO
CASTILLO**
Senador



**JORGE ALBERTO GÓMEZ
GALLEGO**
Representante a la Cámara por Antioquia