

**PERSONERÍA DELEGADA PARA
LA MOVILIDAD Y LA PLANEACIÓN URBANA**

**SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES REALIZADAS POR PARTE DE LA
SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD PARA COMBATIR LA ILEGALIDAD
EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO TERRESTRE MEDIANTE EL
USO DE PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS**

JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO

Personero Delegado para la Coordinación de Veedurías

ÁLVARO JOSÉ GIRALDO CADAVID

Personero Delegado para la Movilidad y la Planeación Urbana

MAGALY SUÁREZ MORENO

Profesional

DAVIES BATEMAN GARCÍA CARDOZO

Profesional

MIGUEL ANGEL QUINTERO MESA

Profesional

Enero 2019



TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1 INTRODUCCIÓN	3
2 ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO	4
2.1 Antecedentes	5
2.2 Diagnóstico	7
3 MARCO NORMATIVO	10
4 OBJETIVOS	13
4.1 Objetivo General	13
4.2 Objetivos Específicos	13
5 SITUACIONES OBJETO DE REVISIÓN	13
5.1 Legalidad de la Plataforma por Legalidad de Objeto	13
5.2 Acciones SDM como autoridad de tránsito sobre 19 plataformas	14
5.3 Impacto en la movilidad de la ciudad	16
5.4 Impacto Social por competencia desleal	17
5.5 Acciones de la SDM en materia normativa	20
5.6 Operativos de control de la SDM y trazabilidad de la información	22
5.7 Acciones SDM en virtud de las recomendaciones del estudio realizado en 2016	25
6 RESULTADOS	29
7 RECOMENDACIONES	30
8 TÉRMINOS Y DEFINICIONES	30



1. INTRODUCCIÓN

La Personería de Bogotá en cumplimiento de su función de revisión de la gestión pública ejerce funciones de veeduría conforme a lo dispuesto en el Artículo 5° del Acuerdo 34 de 1993, modificado por los Acuerdos Distritales 182 y 183 de 2005 y el Artículo 178 de la Ley 136 de 1994, con las cuales se busca *“advertir oportunamente a los grupos de interés sobre riesgos y posibles irregularidades en la gestión pública distrital, que puedan afectar la protección de intereses de la sociedad y la materialización de los derechos”*.

Mediante el Acuerdo 34 de 1993, *“por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones”*, se creó la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa III (Secretaría de Tránsito y Transportes, Inspecciones de Tránsito, Secretaría de Educación y Diligencias Preliminares, Vigilancia Judicial), llamada hoy, Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, en razón a la modificación en su denominación dispuesta a través del Art. 40 del Acuerdo 514 de 2012.

A esta Delegada corresponde, en cumplimiento de su función veedora, velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales; recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración; procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados; vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores del Distrito y verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, todo de conformidad con las disposiciones vigentes (Art. 3° Acuerdo 34 de 1993), particularmente respecto de las entidades del sector de movilidad y planeación urbana, entre ellas, la Secretaría Distrital de Movilidad.

En el marco regulativo señalado en precedencia, la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana procede a realizar una investigación que permita determinar el actuar de la SDM en lo concerniente a la prestación del servicio de Transporte Público Individual, en adelante TPI, en sus versiones básica y de lujo, por particulares no autorizados para ello, amparados en la utilización de plataformas electrónicas que promueven un servicio de “Intermediación Comercial” entre “Conductores de vehículos particulares” y “Usuarios” de estos servicios.

La importancia de este informe de prevención y control a la función pública radica en verificar que la SDM a partir del momento en que aparecieron en el mercado estas “plataformas electrónicas que promueven la intermediación entre conductores y usuarios” haya tomado y aplicado, de manera permanente, acciones y medidas adecuadas tendientes a prevenir, controlar, normatizar y



mitigar el impacto que ha causado en la prestación del servicio de TPI, el surgimiento de esta conducta irregular; con ocasión del desarrollo de sus competencias como autoridad de tránsito, asignadas en el marco de la Ley 769 de 2002, que en su artículo tercero determina: *son autoridades de tránsito: [...] Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.* Para el caso que nos ocupa en el Distrito Capital, le corresponde a la Secretaría Distrital de Movilidad.

Es para este ente de control, de suma importancia, las acciones que la SDM desarrolla, atendiendo a que si bien el tema global respecto de la aparición de esta situación irregular (ilegal desde el punto de vista de regulación normativa de la actividad) le corresponde un abordaje integral por medio del Gobierno Nacional, quien inicialmente cuenta con la competencia que le permita generar la normatividad respectiva para este asunto, también es cierto que a la SDM le corresponde el abordaje de esta problemática desde su territorialidad, al ser el ente que debe ejercer la autoridad de tránsito, por ahora, desde la perspectiva de controlar y sancionar la prestación ilegal de TPI de pasajeros, en vehículos no autorizados para ello.

Si bien este informe en un principio se planteó frente a la existencia y funcionamiento de un servicio de transporte público particular prestado bajo el amparo de una aplicación pionera en el mercado denominada comercialmente como "UBER", es importante en este punto señalar que la actuación de esta Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana no se cernirá exclusivamente a dicha aplicación, ya que, de una revisión preliminar, se pudo evidenciar que a la fecha, en la ciudad, se encuentran en funcionamiento 19 plataformas que prestan este servicio de "intermediación", haciendo un llamado de atención adicional, en el sentido en que de estas 19 aplicaciones, 5 ofrecen conectar el servicio con vehículos tipo Motocicleta, situación que se encuentra expresamente prohibida en la norma.



2. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

2.1. Antecedentes

A la complejidad del transporte en Bogotá, especialmente al transporte público, desde hace aproximadamente cinco años, se ha sumado un ingrediente nuevo: la aparición de plataformas electrónicas que promueven nuevas formas de movilidad de pasajeros, a través de un servicio prestado por particulares, situación que se escapa completamente del control normativo del estado, ya que de una parte, se encuentra la neutralidad del estado en la red, por parte del Gobierno Nacional, pero, por otro lado, está el tema de la prestación ilegal de un servicio de transporte individual de pasajeros, en vehículos privados, a través de la intermediación de una empresa privada, NO registrada ante la autoridad de tránsito como prestador de servicio de transporte público; que se vale de una aplicación digital, tampoco registrada ante la mencionada autoridad de tránsito, situación que se configura como fuera de lo establecido de la norma, esto es, de manera ilegal.

Este fenómeno se ha expandido de manera rápida y con una alta aceptación por parte de los ciudadanos como solución a sus problemas de transporte, resultando en que si bien el primer caso conocido fue el de la aparición de la aplicación “UBER”, a la fecha existen más de 19 plataformas que prestan estos servicios por cuenta de vehículos privados y, entre ellas, actualmente 5 prestan el servicio en vehículos tipo motocicleta, servicio que cuenta con una prohibición legal expresa; situación que llama significativamente la atención de esta Delegada, por cuando el surgimiento de las nuevas aplicaciones, se encuentra amparado en la “percepción” de inacción que frente al tema ha tomado la institucionalidad tanto Distrital como Nacional, lo cual los mantiene a ellos (conductores, dueños de App’s y pasajeros) en un limbo jurídico que “permite” de forma al menos subrepticia, la prestación de forma ilegítima e ilegal de este servicio, generando con ello consecuencias de tipo económico y social, así como cambios conductuales en las dinámicas del transporte en la ciudad, que como se verá más adelante, van en seria contravía con las políticas propuestas y desarrolladas por la administración para disminuir los impactos negativos de la saturación del transporte (público, privado y de carga) que se presenta en las vías de la ciudad.

Frente a la aparición de estos “modos alternativos” de transporte público, en su momento, la Ministra de Transporte, Natalia Abello, fijó una postura oficial de rechazo al determinar que *“Sólo empresas de transporte reconocidas por esa cartera podían usar plataformas tecnológicas para gestionar sus operaciones”*. Uber y servicios similares, dijo, *“No pueden ser considerados legales”*, pronunciamiento que fijó entonces una postura estatal frente al tema, posición que se esperaba, fuese oficial también de manera normativa y replicada por las



autoridades departamentales y municipales, situación que se ha venido dilatando en el tiempo, con 5 años de espera para una normatividad efectiva y concreta sobre el tema, así como medidas sancionatorias por parte de los organismos delegados para ello.

Otro punto para analizar, tiene que ver con los servicios irregulares prestados a través de dichas plataformas tecnológicas, proviene del régimen de competencia desleal, la Ley 256 de 1996, es decir, si el uso de la plataforma como intermediadora entre los conductores de vehículos particulares, quienes han decidido hacer parte de este sistema por los beneficios y ventajas que les ofrece; y los usuarios quienes han descargado la aplicación para obtener un servicio de transporte privado con las comodidades que éste brinda, promueve un desequilibrio de condiciones entre los taxistas convencionales quienes tienen una estricta regulación, así como una serie de obligaciones de carácter económico para poder operar (taxímetro, rodamiento, seguros, etc) y los conductores de vehículos particulares que no se acogen a esta.

Frente a este nuevo hecho social y económico que aparentemente rebasa la regulación normativa, resulta importante analizar si las normas que gobiernan el contrato de transporte en el Código de Comercio, contemplan alguna solución, que nos permita darle claridad a este tema, especialmente en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de quienes administran y operan estas plataformas tecnológicas, llámense UBER, EASY TAXI, TAPPSI o cualquier otra que desarrolle la misma labor.

También es importante revisar los efectos sociales de esta nueva realidad del transporte, tomando como base, las reacciones que se han presentado hacia los conductores que se afilian a estas plataformas, ya que comenzaron a ser vistos por los taxistas de las ciudades en donde opera el servicio como una forma de competencia desleal, lo que ocasiona que se presenten choques, enfrentamientos e incluso, grupos de “caza” organizados en contra de estos “conductores por aplicaciones”.

Aquí es importante resaltar el hecho de que tanto Uber, como las demás plataformas, han manifestado que no son empresas de taxis o redes de transporte con vehículos propios como en la mayoría de países se les ha denominado, sino, una plataforma tecnológica que tiene como función¹, prestar servicios de apoyo a terceros en temas logísticos, actividades de prestación de servicios de asistencia operativa a personas y empresas, que no es otra cosa que servir como intermediario entre los usuarios que necesitan un servicio de transporte no convencional y los conductores “socios” que están vinculados a sus empresas, presentándolos como totalmente confiables para el público, puesto que desde el momento que el cliente accede al servicio puede rastrear desde su móvil el lugar

¹ Tomado de: Certificado de Existencia y Representación Legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá para la sociedad UBER COLOMBIA SAS, NIT.900676165-2. Código de verificación A181175105A37B, de 25 de febrero de 218



donde se encuentra el vehículo que se le ha asignado por medio de la aplicación, su sitio de ingreso al servicio, así como el sitio de terminación del mismo, también cuenta con un mecanismo que le permite compartir su ubicación con otras personas; en ese plano entonces, este objeto social tan amplio se convierte en un tecnicismo jurídicos que le permite defenderse en los estrados judiciales y seguir funcionando sin ser controlado o restringido legalmente.

2.2. Diagnóstico

Las tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido generar diversas “aplicaciones tecnológicas” que se vinculan con un sinnúmero de realidades sociales, entre otras, la del transporte. De esta manera desde 2014 operan en Colombia diferentes aplicaciones conocidas como Uber, Cabify, Lyft, entre otras que, amparadas en falta de regulación colombiana específica generan una incertidumbre legal y laboral tanto para los conductores asociados a este tipo de aplicaciones como para los usuarios de las mismas.

Los más acérrimos detractores de estas plataformas tecnológicas son tanto en Colombia como en muchas partes del mundo, por supuesto, los taxistas. Y es una protesta legítima toda vez que mientras que estos últimos se encuentran bajo una estricta regulación que les impone no sólo cumplir con una serie de requisitos a nivel personal y de habilitación vehicular; el mismo conjunto normativo y reglamentario no cobija a estas “plataformas tecnológicas” a través de las cuales se puede solicitar el servicio de transporte individual de pasajeros.

No obstante, en Colombia existe una regulación de transporte que cobija a los taxis de lujo (Decreto 2297 de 2015 expedido por el Ministerio de Transporte); más no regula y/o legaliza, la prestación del servicio de transporte individual operado por particulares a través de “plataformas tecnológicas” como se encuentra en las modalidades de Uber conocidas como “Uber X” y “Uber Pool” en donde el servicio es prestado por un particular quien no tiene la licencia de conducción para prestar este tipo de servicio público, además de que no está habilitado para ejercer dicha actividad. Este tipo de asimetría legal generaría una evidente competencia desleal conforme a lo establecido en la Ley 256 de 1996, específicamente contraviniendo lo preceptuado en el artículo 18 de la precitada ley que dice:

“ARTÍCULO 18. VIOLACIÓN DE NORMAS. Se considera desleal la efectiva realización en el mercado de una ventaja competitiva adquirida frente a los competidores mediante la infracción de una norma jurídica. La ventaja ha de ser significativa.”

Así mismo podría considerarse también vulnerado el artículo 8 que refiere lo siguiente:



“ARTÍCULO 8o. ACTOS DE DESVIACIÓN DE LA CLIENTELA. Se considera desleal toda conducta que tenga como objeto o como efecto desviar la clientela de la actividad, prestaciones mercantiles o establecimientos ajenos, siempre que sea contraria a las sanas costumbres mercantiles o a los usos honestos en materia industrial o comercial.”

Es sabido que este tipo de aplicaciones de “intermediación” entre el conductor y el usuario se están amparando en una zona gris carente de regulación específica que, o bien autorice la prestación del servicio a través de “plataformas electrónicas” bajo condiciones claras y equitativas respecto de los demás gremios transportadores, o la prohíba por contravenir normas a las que están sujetas las empresas de transporte individual en Colombia.

Para el caso Bogotá, a la fecha, a través de una simple inspección de medios digitales, esta Personería Delegada, detectó que en el área de influencia del Distrito, operan 19 “empresas” así:

Plataformas tecnológicas que ofrecen servicios de transporte privado en vehículos tipo carro:

- a. Cabify
- b. Uber
- c. Beat
- d. Aya Carpool
- e. Carpool Pool My Ride
- f. Rolling
- g. In Driver
- h. Carpool
- i. Lyft
- j. Way Cali
- k. Drivers VIP
- l. Taksi
- m. Ess Taxi
- n. Voy volando

Plataformas tecnológicas que ofrecen servicios de transporte privado en vehículos tipo Motocicleta (estos requieren un tratamiento más estricto, en el entendido que estos vehículos cuentan con una expresa prohibición legal para prestar servicios de transporte de pasajeros, dada su alta peligrosidad en vía)

- a. Picap
- b. Cuper
- c. Yandix
- d. Urbe – Moto
- e. Cali Moto



En conclusión, se cuenta con una realidad jurídica insuficiente para la regulación de aplicaciones orientadas a la intermediación en el TPI, pues si bien las “plataformas tecnológicas” o “aplicaciones” como tal podrían considerarse como legales (de acuerdo con el concepto del Min TIC), la actividad de “intermediación” que promueven, —donde se permite que particulares no autorizados por la autoridad de tránsito Nacional, Distrital o Municipal, presten el servicio de TPI— está claramente proscrita por la legislación colombiana, lo cual devendría entonces, en su consecuente ilegalidad también. Situación en extremo compleja, cuyo abordaje corresponde a autoridades tanto administrativas como legislativas del orden nacional y descentralizado, con el fin de tomar una única línea de acción que, o bien prohíban del todo esta acción civil, brindando elementos suficientes para su sanción tanto empresarial como individual (“Empresa”–“Socios Conductores”), o por el contrario, la normaticen, incluyendo esta realidad social al mundo jurídico con reglas de competencia en igualdad de condiciones con los prestadores actuales.

Por ahora, de todo el análisis normativo realizado por esta Delegada, se encuentra que bajo ninguna circunstancia, la operación de este servicio a través de “plataformas tecnológicas” se encuentra “PERMITIDO y/o AUTORIZADO” por la normatividad vigente, lo cual, por consecuencia jurídica lógica, lo hace PROHIBIDO legalmente, en el entendido en que “El servicio Público de Transporte Público, se encuentra taxativamente regulado por la normatividad vigente a través de los Decretos 1079, 2297 y 348 de 2015, situación que coloca a la Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad, en pleno ejercicio como Autoridad de Tránsito y Transporte para el Distrito Capital, de los mecanismos correspondientes para controlar y sancionar, la prestación del servicio de TPI, que se encuentre por fuera de lo descrito en la normatividad señalada en este párrafo.

Frente a la prestación de este servicio en vehículos tipo moto, debe darse aplicación a lo ordenado por el Decreto 2961 de 2006, en cuanto proscribiera expresamente la prestación de este servicio bajo cualquier circunstancia y ordena a las administraciones locales, a tomar las medidas necesarias para controlar y sancionar dicha conducta.



3. MARCO NORMATIVO

- **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*
- **Ley 336 de 1996 A. 5, 30** *Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*
- **Ley 256 de 1996** *“Ley de Competencia desleal”.*
- **Ley 1341 de 2009** *Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*
- **Decreto 80 de 1987** *Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.*
- **Decreto 2660 de 1998** *“Por el cual se establecen los criterios para la fijación de tarifas del servicio de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.*
- **Decreto 174 de 2001** *“Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial.*
- **Decreto 2741 de 2001** *“Por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000”.*
- **Decreto 172 de 2001** *“Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi”.*
- **Decreto 3366 de 2003.** *“Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos”.*
- **Decreto 319 de 2006** *“Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones”.*



- **Decreto Distrital 567 de 2006** "Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO 2°. FUNCIONES .La Secretaría de Movilidad tiene las siguientes funciones básicas:

- a. *Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.*
 - b. *Fungir como autoridad de tránsito y transporte.*
 - e. *Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital.*
 - f. *Formular y orientar políticas sobre democratización del sistema de transporte masivo y público colectivo.*
 - g. *Orientar, establecer y planear el servicio de Transporte Público Urbano, en todas sus modalidades, en el Distrito y su área de influencia.*
- **Decreto 2961 de 2006** "Por el cual se dictan medidas para controlar la prestación del servicio público de transporte en motocicletas, previsto en el literal d) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002.
 - **Decreto 315 de 2007** "Por el cual se establece el modelo de gestión tarifaria para las tarifas de transporte público colectivo e individual en Bogotá, D.C."
 - **Decreto 1079 de 2015** "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte"
 - **Decreto 2297 de 2015.** "Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 3, Título 1, Parte 2, Libro 2 del Decreto número 1079 de 2015, en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo"
 - **Decreto 348 de 2015.** "Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor especial y se adoptan otras disposiciones"
 - **Decreto 456 de 2017** "Por medio del cual se implementa el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".



- **Decreto 568 de 2017** *“Por medio del cual se establecen las tarifas para el servicio público de transporte automotor individual de pasajeros en el nivel básico en vehículos tipo taxi en Bogotá, D.C., se fijan las condiciones para el reconocimiento del factor de calidad del servicio y se dictan otras disposiciones”.*
- **Resolución 4350 de 1998** *“Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.”*
- **Resolución 392 de 1999** *“Por la cual se modifica la Resolución 4350 del 31 de diciembre de 1998, que establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto”.*
- **Resolución 4693 de 2009** *“Por la cual se dictan unas medidas para la celebración de contratos con empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial”.*
- **Resolución 2163 2016** *“Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones”.*
- **Resolución 220 de 2017** *“Por medio de la cual se reglamentan los Decretos Distritales 630 de 2016, 456 de 2017 y 568 de 2017 y se establecen las condiciones para el reporte y publicación de la información de la operación del TPI”*
- **Resolución 123 de 2018 SDM** *“Por medio de la cual se suspende la Resolución 220 de 2017”*
- **Circular 20164100264971 de 2016** *“Control a la Actividad Transportadora”*



4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo General

Realizar el seguimiento a las actuaciones adelantadas por la Secretaría Distrital de Movilidad en los últimos cinco (5) años, enfocadas a prevenir y combatir la ilegalidad en la prestación del servicio público individual de transporte de pasajeros, mediante el uso de “Plataformas Tecnológicas Ilegales” como Uber, Cabify, Lyft, entre otras.

4.2. Objetivos Específicos

- Precisar las actuaciones adelantadas por la Secretaría Distrital de Movilidad enfocadas a prevenir y combatir la ilegalidad en la prestación del servicio público terrestre mediante el uso de plataformas tecnológicas.
- Determinar el número de operativos realizados por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad en coordinación con la Policía Nacional para combatir la ilegalidad en la prestación del servicio mediante el uso de plataformas tecnológicas en los últimos 5 años.
- Determinar el número de comparendos impuestos a los vehículos que mediante el uso de plataformas tecnológicas prestan el servicio terrestre automotor de transporte de manera ilegal.

5. SITUACIONES OBJETO DE REVISIÓN

5.1. Legalidad de la plataforma en cuanto está promoviendo una actividad ilegal, no habilitada dentro de la normatividad vigente, como es la prestación del servicio público individual de transporte de pasajeros por parte de personas particulares (privados) en vehículos particulares (privados), así como la prestación de estos servicios, en trayectos compartidos con otros pasajeros con sitios de inicio y terminación de recorridos similares.

Al realizar un análisis de esta situación, se parte de la base de comprender que las plataformas tecnológicas se rigen al amparo y protección de la ley, una de ellas, la Ley 1341 de 2009 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que dispone en su artículo. 2 “Las Tecnologías de la Información



y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades. Además, el Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC [...]"

En relación con la materia específica de las plataformas tecnológicas que promueven estos medios “privados” de transporte público, el concepto emitido por el Ministerio de las telecomunicaciones es muy claro en señalar, [...] *“De acuerdo con la legislación vigente en Colombia, el Ministerio (de las TIC’s) no tiene dentro de sus Funciones ordenar la suspensión o bloqueo de aplicaciones. Son las autoridades competentes quienes pueden emitir una orden legal, judicial y administrativa para ordenar un bloqueo. De acuerdo con lo previsto en las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011, así como en la normativa expedida por la CRC respecto al principio de Neutralidad de la Red, no está dentro de las funciones de este ministerio declarar la legalidad, ilicitud o restringir el uso de aplicaciones o contenidos, ni la de ordenar bloqueos a los proveedores de internet”* [...]. Es procedente señalar que, si bien el Ministerio no cuenta con la autonomía para realizar por sí mismo el bloqueo o declaratoria de ilegalidad de una aplicación, también es cierto que manifiesta que esta situación se hará, como consecuencia de la emisión de una orden de autoridad administrativa o judicial que así lo determine, lo que significa, que la autoridad Nacional de Tránsito y Transporte, así como las autoridades locales, en cumplimiento de sus deberes, podrán, mediante orden judicial o administrativa, solicitar la declaratoria de ilegalidad de dichas aplicaciones y por ende solicitar su bloqueo.

Así pues, que levantando el velo de la figura de “Intermediación” en que se escudan estas “Plataformas Tecnológicas” y en observación a las características de los servicios que prestan (Transporte individual y colectivo de pasajeros, transportes compartidos, transporte de alimentos) se observa que lo que se está prestando en realidad, es el servicio de transporte terrestre automotor de manera ilegal violando lo preceptuado en el Decreto 1079 de 2015 expedido por el Ministerio de Transporte y que reglamenta la prestación de dicho servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros a nivel nacional.

De tal manera que, de acuerdo con lo observado por esta Personería Delegada a lo largo de este proceso de revisión a la gestión pública, se evidencia que la SDM, en el desarrollo de su función como Autoridad de Tránsito y Transporte en el Distrito Capital, ha omitido realizar acciones tendientes a buscar de manera administrativa, penal, civil o comercial, que las **Empresas que operan dichas “Plataformas Tecnológicas”, —En cuanto su actividad real, no coincide con su objeto social empresarial— sean declaradas como ilegales**, de tal manera que, con ello, se proceda a ordenar, mediante resolución judicial, el bloqueo de las “Plataformas Tecnológicas”, en los términos señalados por el Ministerio de las TIC’s, ya enunciado, en tanto se expide la normatividad que regule su

² Tomado de: Radicado Min TIC No. 904013-Respuesta a Solicitud No. SDM-DTI-77650-2018.



funcionamiento o se declare definitivamente su prohibición de funcionamiento en el Distrito o en el País.

5.2. Acciones legales interpuestas por la SDM como autoridad de tránsito en la ciudad, a efectos de verificar, controlar y sancionar la legalidad de las 19 “Empresas” que se camuflan bajo una ficción jurídica y, a través de estrategias comerciales denominadas como “Carpooling”, “conductores asociados”, “Soluciones Alternativas de Transporte en Vehículos motorizados” y “Plataformas para enviar, y viajar en motocicletas y carros”; prestan, de manera ilegal, el servicio de TPI, así como el respectivo impulso procesal dado a dichas acciones.

Es del resorte de la Administración Distrital, ejercer su autoridad en materia de tránsito y transporte, respecto a aquellas situaciones que se presentan en su territorio, por lo que frente al desarrollo de estas “Empresas” o “Sociedades” que fuera del ordenamiento, prestan servicios de TPI e incluso colectivo, es de esperarse que la Administración se pronuncie acerca de su legalidad, ante la jurisdicción correspondiente, de tal manera que, mientras no obre decisión judicial o, reglamentación legislativa o normativa, tales empresas no puedan continuar con la prestación irregular o ilegal de estos servicios, como muestra de la función estatal que le ha sido conferida por mandato legal y que le obliga a adelantar acciones que conduzcan a la prevención de conductas ilegales en materia de transporte de pasajeros.

Basados en esta premisa, se procede a verificar si la SDM ha promovido, coadyuvado e impulsado procesos civiles, comerciales, administrativos o penales que tengan como finalidad “Denunciar” el trasfondo ilegal del objeto social de estas “Empresas” en tanto la Jurisdicción se pronuncia acerca de su legalidad o el Gobierno Nacional procede a expedir una reglamentación al respecto.

Con base en lo observado durante este proceso de revisión, se evidencia que la SDM, tan sólo ha presentado denuncia ante la Fiscalía General de la Nación el 14 de marzo de 2018, mediante radicado 008051 siendo los denunciados los representantes legales de las sociedades UBER COLOMBIA SAS, CABIFY COLOMBIA SAS y CABIFY TRANSPORTES S.AS; interpuesta por el delito de “Usurpación de Funciones Públicas y los demás que se llegaren a considerar”.

Dada esta información presentada, esta Personería Delegada encuentra que:

- I. La SDM sólo ha presentado una Denuncia Penal en contra de Dos (2) “Empresas” o “Sociedades” que se encuentran prestando estos servicios; el tipo penal señalado en la misma es el de “Usurpación de Funciones Públicas”



Con posterioridad a la presentación de esta denuncia, ya dentro del proceso penal como tal, no se evidencia impulso procesal generado por la SDM, en contravía con su papel de autoridad de tránsito y transporte.

Esta situación definitivamente, constituye una desatención a los deberes impuestos por la normatividad, así como a la desatención de sus deberes como Autoridad de Tránsito y Transporte.

- II. La Denuncia Penal mencionada, ocurre 5 años luego de la entrada en funciones de dichas empresas en el país y en la ciudad; así mismo, con gran posterioridad a las acciones legales que iniciaron particulares que se sienten afectados con el funcionamiento de estas empresas y de las acciones emprendidas por la Autoridad Nacional.

Esta línea de tiempo permite determinar de manera puramente matemática 5 años de inactividad de la SDM frente a esta situación de movilidad, muestra de una falta de diligencia en el cumplimiento de sus deberes administrativos, causando con ello una perturbación manifiesta en el Servicio de TPI de pasajeros en la ciudad.

- III. La SDM NO ha presentado denuncia alguna, ni demanda en la vía contencioso administrativa, civil o comercial, contra las restantes 17 “empresas” o “sociedades” que a la fecha, se observa que en el perímetro de la ciudad de Bogotá, prestan servicios de TPI e inclusive colectivo, por fuera de la reglamentación expedida por la Administración.

Inactividad que podría mostrar desinterés de la SDM en el cumplimiento de los deberes impuestos por la normatividad, como Autoridad de Tránsito y Transporte.

- IV. La SDM no ha coadyuvado las acciones legales que se han interpuesto desde el Ministerio de Transporte o por parte de particulares o agremiaciones de conductores que han acudido al aparato judicial para buscar la protección eficaz del servicio de transporte que de manera legal prestan en la ciudad.

De la misma forma que en el numeral anterior, se evidencia, que al ceder su papel de autoridad de tránsito y transporte a otras entidades o inclusive a los particulares, podría estar frente al incumplimiento de sus deberes administrativos.



5.3 Impacto en la movilidad de la ciudad, dado el aumento de recorridos realizados por vehículos particulares, en contravía del objetivo de la Administración de desincentivar el uso del transporte privado para migrar hacia la utilización masiva de transporte público y alternativo, como solución a los problemas de movilidad que se presentan en la ciudad.

El tema de la saturación de las vías de la ciudad y el aumento de trayectos realizados por vehículos particulares, así como el aumento en la compra de vehículos particulares y ahora, en los últimos 3 años, de motocicletas, sumado al aumento de los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad en los diversos medios de transporte, ha sido un tema ampliamente discutido por los actores de movilidad, lo que ha llevado a las administraciones de turno a diseñar políticas con el fin de dar soluciones reales y efectivas a dicha situación, resultando ello en la adopción de medidas como el “Pico y Placa” para transporte particular y público, la construcción de más kms. de ciclorrutas y la integración de bicirrailes a las vías principales para incentivar el uso de la bicicleta, la construcción de más troncales de Transporte Masivo, la construcción de Cables Aéreos, Metro, entre otros; como apuesta para desincentivar el uso de vehículos particulares y mejorar los diferentes índices de movilidad en la ciudad, sin embargo, tales iniciativas fallan al contar con la presencia de estas “Empresas” que a través de “Plataformas Electrónicas” prestan servicios de Transporte Público en vehículos privados, ya que incentivan la compra de estos como posible fuente de rentas de capital y aumenta la cantidad de vehículos en vía, en la misma medida, el número de trayectos en vehículos privados y por consiguiente, aumenta la cantidad de tiempo de desplazamiento, logrando un efecto contrario al que buscan todas las políticas públicas descritas arriba.

A esta situación se le agrega un componente adicional, que es el de la proliferación de viajes en vehículos tipo motocicleta, los cuales, aparte de estar prohibidos expresamente por la el Decreto 2961 de 2006, conllevan una notoria incidencia en la cifra de accidentalidad que se registra en la ciudad en donde dichos vehículos resultan involucrados.

Sobre esta situación, es importante llamar la atención acerca de que sólo hasta este año 2018, la SDM suscribe un contrato³ con el fin de “*Realizar un diagnóstico que permita determinar el impacto en la operación del Sistema Integrado de Transporte Público y Formular Alternativas de Mitigación del Transporte Informal e Ilegal en Bogotá*”, en momentos en que ya no sólo se cuenta con un actor privado en el sistema, sino que se observa la presencia de 19 empresas que prestan este servicio, 5 de ellas en vehículos tipo motocicleta, por lo que se podría decir que estaba en “mora” de realizar este estudio, ya que el impacto es más marcado que hace 5 años, y las acciones y recomendaciones que de este estudio

³ Contrato 2018-1761. Fecha de Inicio: 29 de Octubre de 2018. Plazo de Ejecución: 8 Meses. Valor inicial del Contrato: \$1.351.052.696. Contratista, UT: Transporte Informal Bogotá 2018.



se pudieran derivar, son tardías frente a la magnitud de la situación actual, en donde la “erradicación” de estos medios de transporte en el momento de su declaratoria de ilegalidad, va a ser inmanejable, teniendo en cuenta el auge que han tenido entre la ciudadanía, y la contención del impacto en materia de movilidad va a tomar varios años para que pueda retomarse los indicadores positivos que se habían logrado en este sentido.

Dada esta situación, es manifiesta la demora de la SDM para la toma de acciones concretas que permitan hacer frente a la situación que comporta la entrada de estos medios de transporte en el entramado de la ciudad y con esta demora, le causa a la ciudad graves perjuicios en materia de tiempos de desplazamiento, de congestión en vía, de alteración en los medios de producción en cuanto con su inactividad beneficia la proliferación de actividades ilegales en el transporte público en desmedro de la actividad que legalmente desarrollan las empresas que se habilitan, cumplen los requisitos exigidos y contribuyen económicamente a la ciudad a cambio de la autorización para la prestación legal de dicho servicio.

Se debe llamar especialmente la atención sobre este asunto, por el tiempo que ha transcurrido desde la aparición de la primera empresa que presta este servicio ilegal a través de aplicaciones electrónicas y el inicio de las acciones administrativas por parte de la SDM, que demuestra la falta de diligencia de la entidad en atender este tema.

5.4 Impacto Social presentado por la visualización del fenómeno de “Competencia desleal” entre “Conductores por App” y “Conductores de Taxi”, y que se ha manifestado a través de acciones civiles como linchamientos, grupos de veeduría informal entre otros frente a la postura de la SDM al respecto

Desde el mismo momento en que se conoció de la aparición de servicios de transporte prestados por personas y empresas particulares, utilizando vehículos particulares, los conductores de taxis se manifestaron contra la ilegalidad y prendieron alarmas, tomando una postura respecto a esta situación, ya que de entrada, en materia económica encuentran desigualdad, atendiendo a los procedimientos y tributos que deben pagar para poder ejercer su actividad en el marco de la ley, frente a las “ventajas” con que cuentan quienes desde una plataforma tecnológica prestan los mismos servicios, sin estar bajo el control y la carga tributaria del estado.

Dicha situación, sumada a la “percepción” de inactividad del aparato estatal para controlar o prohibir la circulación de vehículos particulares que presten el servicio de TPI, deriva en la toma de “Vías de hecho” por parte de los conductores de taxis, llevando a titulares como:



Taxistas de Bogotá persiguieron y quemaron un vehículo de Uber

Varios taxistas persiguieron, amenazaron y quemaron un vehículo particular que prestaba sus servicios a Uber X en el noroccidente de Bogotá en la madrugada de este martes 17 de enero. Según las víctimas el carro fue rociado con gasolina después de una persecución por la Avenida Boyacá, una de las principales de la capital colombiana.

Según el conductor fueron atacados aún con dos pasajeros al interior del vehículo, hecho que no les importó a los atacantes que decidieron incendiar el carro por el simple hecho de trabajar con la polémica aplicación Uber. Aplicación que ha mejorado el servicio de transporte individual tanto en Bogotá como en varias ciudades del país. <https://es.panampost.com/julian-villabona/2017/01/17/taxistas-incendiaron-Uber-bogota/?cn-reloaded=1>

Taxistas colombianos rechazan competir y anuncian cacería a conductores de Uber

En una entrevista concedida por Hugo Ospina, líder del gremio de taxistas, a la emisora Blu Radio, anunció que realizarán una "cacería" de conductores de Uber en Bogotá. La amenaza consiste en que algunos taxistas pedirán servicios a través de la plataforma y posteriormente los conducirán hacia una estación de Policía para que sean sancionados. <https://es.panampost.com/julian-villabona/2017/04/12/colombia-taxistas-caceria-Uber/>

Líder taxista advierte sobre "52 bloques de búsqueda" contra Uber en Bogotá

Hugo Ospina, un líder de los taxistas en Bogotá, advirtió que este viernes en la noche se movilizarán algunos conductores de taxi en contra del servicio de conductores y usuarios de la plataforma Uber. "Hoy arrancan 52 bloques de búsqueda para bajar a esos pasajeros ilegales en esos vehículos, ya nos organizamos, no vamos a hacer violencia, pero vamos a hacer respetar nuestro trabajo" dijo Ospina.

El Distrito rechazó los anuncios hechos sobre los "52 bloques de búsqueda" y le solicitó a Hugo Ospina que se retracte de la movilización masiva. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-bogota/lider-taxista-advierde-52-bloques-busqueda-contra-Uber-bogota>

Colombia: alerta por nuevo panfleto que invita a "cazar" vehículos de Uber

Un nuevo panfleto que circula a través de redes sociales y que invita a hacerle persecución a los vehículos que prestan sus servicios de transporte a través de Uber generó una alerta en Bogotá. En ellos, se invita a los ciudadanos a que hagan parte de un "bloque de búsqueda" para cazar a los vehículos sin dar mayores detalles del procedimiento a seguir.

En el panfleto se avisa anuncia una recompensa para las personas que denuncien conductores de Uber. Para ello, invitan al lector a que descargue la aplicación, se inscriba en ella (para lo cual necesita su tarjeta de crédito y entregar todos sus datos), solicitar un servicio y contactarse con el número que aparece en el panfleto.

Según anuncian, por reportar el primer vehículo recibirán COP\$50.000 (USD) y del segundo adelante, los denunciantes que reporten un vehículo de Uber, recibirán COP\$100.000 (USD) en efectivo una vez se entregue la información requerida. Además anuncian que el valor del servicio solicitado por el denunciante, será asumido por "el gremio". <https://es.panampost.com/julian-villabona/2016/09/16/colombia-alerta-por-nuevo-panfleto-que-invita-a-cazar-vehiculos-de-Uber/>

Taxista dispara un balín en la cabeza a conductor de Uber

El conductor de la camioneta blanca quedó herido, está fuera de peligro pero preocupado porque ahora no sólo están atacando los carros, también las personas. http://caracol.com.co/emisora/2016/07/23/bogota/1469293331_451173.html

La ofensiva de los taxis contra Uber

Los crecientes ataques violentos de taxistas contra conductores y pasajeros de Uber y otras plataformas digitales tienen preocupadas a las autoridades.

El asunto podría parecer menor y una sencilla conversación entre taxistas indignados por los llamados Uber. Sin embargo, el tema ha tomado otros ribetes y de las palabras y amenazas en redes sociales se ha pasado a graves actos de violencia. En la última semana al menos cuatro



conductores y pasajeros de carros ‘blancos’ han sido atacados por grupos de taxistas. La más reciente de esas acciones ocurrió el viernes pasado cuando varios taxistas cercaron y golpearon uno de estos carros blancos en el centro de Bogotá cuando transportaba desde el aeropuerto a un turista mexicano que no salía de su asombro por lo que ocurría.

Tres días antes, un ataque similar quedó grabado en un video en el cual se observa una decena de taxis amarillos que cercan a un carro blanco cerca de la calle 72 con carrera Séptima en el nororiente de la capital. Dos de ellos atacan a patadas y piedra el vehículo al que le rompen el vidrio trasero y luego escapan. Ese mismo día, unas horas antes, una mujer que conducía otro de esos carros blancos se salvó milagrosamente de correr la misma suerte tras ser rodeada por taxis amarillos, pero su angustiante llamado de auxilio quedó grabado en audio.
<https://www.semana.com/nacion/multimedia/la-ofensiva-de-los-taxis-contra-Uber/424709-3>

“Hoy los taxistas no tienen pasajeros por culpa de Uber y Cabify”: Hugo Ospina

El polémico líder de los taxistas, Hugo Ospina, habló en Opina Bogotá sobre los cambios que decretó la Secretaría de Movilidad para el servicio de taxi en la capital de la República.

Hugo Ospina, el líder de los taxistas, ha desatado diversas polémicas por sus actuaciones. Ha convocado a Paros y ha promovido una “cacería” a los vehículos que trabajan con plataformas como Uber y Cabify.

De igual forma, Ospina quiere que las leyes en Colombia se respeten e invita a las autoridades a cumplir la ley y no permitan el avance de las nuevas plataformas que prestan servicio de transporte.
<https://conexioncapital.co/hoy-los-taxistas-no-tienen-pasajeros-culpa-Uber-cabify-hugo-ospina/>

Hechos violentos como estos, merecen una consideración especial por parte de las autoridades de la ciudad, no sólo las autoridades de tránsito, sino por las autoridades policivas, ya que al margen de lo cuestionable de la legalidad del funcionamiento de las “Empresas” que se encuentran prestando estos servicios a través de Plataformas Tecnológicas, ningún ciudadano o grupo de ciudadanos, tiene la capacidad de sustituir a la fuerza pública o a la institucionalidad en materia de control y sanción.

Por ello, sorprenden noticias como ésta que presenta el Diario el Espectador, en donde se recogen pronunciamientos realizados por la SDM, así:

Avanza veeduría de taxistas para combatir transporte ilegal en Bogotá

Son 40 taxistas los que le ayudan a la Policía a vigilar los vehículos que prestan servicio como Uber y Cabify.

Junto con la Policía Nacional y la Secretaría de Movilidad de Bogotá, 40 taxis de la empresa de Taxis Libres adelantan la veeduría para “combatir la ilegalidad en la prestación de servicio de vehículos particulares usados como TPI de pasajeros”, según la compañía.

De acuerdo con el reporte de Taxis Libres, en promedio contribuyen con la inmovilización de 8 a 20 vehículos diarios que operan ilegalmente como Uber o Cabify en Bogotá. En el último año se han inmovilizado, según la Policía, más de 5.200 vehículos. Algunos han sido inmovilizados por 40 días y a los conductores reincidentes se les ha suspendido la licencia de tránsito.

Para continuar con la veeduría, la Policía abrió convocatoria para todos los conductores que estén certificados, para que hagan parte del grupo de promotores de convivencia y seguridad ciudadana, para el cual ha destinado 100 cupos.

“Como gremio estamos unidos y comprometidos en combatir la ilegalidad y apoyamos a nuestros veedores en su labor, pues estamos convencidos que denunciando es como lograremos la regulación y la sana competencia en el gremio del servicio del transporte público de pasajeros”, declaró Estefanía Hernández, Gerente de Taxis Libres.

La empresaria expresa su preocupación por la proliferación descontrolada de éstos servicio ilegales: “Ya hay más de 50 mil vehículos que operan como UBER X en Bogotá, superando casi el número de taxis que hay en la capital”.



La veeduría de taxistas es una iniciativa que se adelanta en otras ciudades, como Cali. Después del paro que ocurrió hace un mes, la Secretaría de Movilidad de la capital vallecaucana propuso una veeduría para que los taxistas puedan conocer de primera mano información estadística de los procesos que adelanta esta dependencia frente a los controles y operativos que se intensificarán. Sin embargo, el control está a cargo de los guardas de tránsito y la policía⁴.

De la lectura de estas declaraciones, podría desprenderse que las empresas de transporte legal en la ciudad, cuentan con el respaldo de la SDM para que, a través de personas particulares, realicen actos civiles que pueden derivar en hechos violentos socialmente. Llama la atención cómo las compañías de taxis cuentan con más información acerca de la estructura y funcionamiento de estas estructuras de transporte que la SDM.

Dentro de las labores realizadas por esta veeduría, la SDM guardó silencio acerca de este asunto y sólo manifiesta desconocer cifras acerca de la operación de estas empresas, es decir, cantidad de vehículos afiliados a plataformas y de hecho, número de plataformas operando en la ciudad, omitiendo con ello actuar en relación con su función de Autoridad de Tránsito y Transporte.

5.5 Acciones normativas tendientes a impulsar la definición de legalidad o ilegalidad de la prestación de estos servicios

Respecto al impulso normativo tendiente a determinar la legalidad de las plataformas tecnológicas que promueven este tipo de servicio de transporte individual en vehículos particulares encontramos un panorama de expedición de sanciones contra la plataforma UBER así:

A. Conforme a la respuesta dada por la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio radicado SDM-DTI-77680-2018 tenemos que la Superintendencia de Puertos y Transporte ha adelantado las siguientes investigaciones y sanciones:

- 1) La Superintendencia de Puertos y Transporte realizó la apertura de investigación a la Sociedad UBER Colombia SAS, identificada con el NIT No. 900676165-2 de la violación del numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, al quedar acreditado que materialmente posibilita la violación de las normas sobre la prestación de servicio de transporte terrestre automotor especial, al quedar demostrado que a través de la plataforma UBER, dicha sociedad promueve materialmente el desconocimiento de las regulaciones establecidas en los artículos 10 y 22 del Decreto 174 de 2001, el artículo 53 del Decreto 3366 de 2003 sobre la prestación del Servicio Público de Transporte.

⁴ Tomado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/avanza-veeduria-de-taxistas-para-combatir-transporte-illegal-en-bogota-articulo-702138> . 8 Jul 2017 Redacción Bogotá



2) Posteriormente, mediante Resolución 040313 del 19 de agosto de 2016 se estableció que en el evento en que no se de estricta observancia a la orden impartida, la Superintendencia de Puertos y Transporte podrá imponer multas sucesivas que oscilan entre 1 y 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta que UBER no suspenda las actividades de transporte no autorizado.

3) Mediante Resolución 18417 del 14 de Septiembre de 2015 expedido por la Superintendencia de Puertos y Transporte se sancionó a la empresa SOCIEDAD UBER COLOMBIA SAS, identificada con el NIT 900676165-2, con multa de 700 SMMLV, de acuerdo al artículo 9 numeral 4 de la Ley 105 de 1993 por haber facilitado la vulneración de normas de transporte terrestre automotor. Este acto administrativo fue confirmado en todas sus partes mediante la Resolución 7838 del 2 de Marzo de 2016, que resolvió su recurso de apelación interpuesto por Uber.

4) Mediante Resolución 040313 del 19 de agosto de 2016 expedida por la Superintendencia de Puertos y Transporte se conminó a la SOCIEDAD UBER COLOMBIA SAS, abstenerse directamente o a través de voceros, proponer la prestación irregular del servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículo automotor, dado que como fue acreditado por dicha entidad dentro de la investigación administrativa fallada por medio de la Resolución 18417 del 14 de Septiembre de 2015, la sociedad UBER facilita la vulneración de las normas que regulan el servicio público terrestre automotor, conducta tipificada en el artículo 9, numeral 4 de la Ley 105 de 1993.

5) Mediante Resolución 72653 del 13 de Diciembre de 2016, la superintendencia impuso multa en primera instancia por no haber cumplido la orden anteriormente señalada la cual para la fecha se encontraba surtiendo el proceso de recursos.

B. Por su parte la Secretaria de Movilidad ha manifestado que no tiene competencia alguna para reglamentar los servicios de transporte que no se encuentren bajo las modalidades de la ley y por lo tanto la función de la SDM es de inspección, vigilancia y control al transporte. Por consiguiente, dice la SDM, frente a los temas de reglamentación de servicios de transporte autorizados, la SDM sigue los lineamientos de las autoridades nacionales competentes.

Pese a esta limitante, no se observa gestión alguna tendiente a proponer una solución definitiva que permita llegar a un punto de legalización o de



sanción expresa sobre esta operación de servicios de transporte público a través de Plataformas Electrónicas.

Sólo se cuenta a la fecha con la realización de mesas de trabajo entre actores distritales, nacionales y empresas de transporte individual, en donde se tratan los temas de interés, pero de las cuales no se ha reflejado en la normatividad Nacional ni Distrital, una medida que de solución a esta situación.

5.6 Acciones de control realizadas por la SDM en cuanto a operativos se refiere y trazabilidad de la información

Como autoridad de tránsito y transporte, la SDM cuenta con herramientas normativas existentes en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, que le permiten controlar y sancionar la actividad que realizan en el Distrito vehículos particulares que prestan el servicio de transporte público colectivo, sin cumplir con los requisitos que exige la ley para la realización de esta actividad, así:

Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Artículo 26. (Modificado por el art. 7, Ley 1383 de 2010) Causales de suspensión o cancelación.

La licencia de conducción se suspenderá: [...]

4. Por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

La licencia de conducción se cancelará: [...]

5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.

Parágrafo. (Modificado por el art. 3, Ley 1696 de 2013) La suspensión o cancelación de la Licencia de Conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, deberá contener la prohibición expresa al infractor de conducir vehículos automotores durante el tiempo que se le suspenda o cancele la licencia.

La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [...]

Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción.



A partir de este punto, es de precisar que para dar cumplimiento a la función de control de tránsito, la SDM suscribió con la Policía Nacional el convenio administrativo 2018-390 cuyo objeto es “La Secretaría Distrital de Movilidad y la Policía Nacional, aúnan esfuerzos para coordinar y cooperar mutuamente para ejercer el control y regulación del tránsito y el transporte en el Distrito Capital, a través del cuerpo especializado de Tránsito de la seccional de Tránsito y Transporte de Bogotá, propendiendo por la seguridad vial y en general por el fortalecimiento de las condiciones de movilidad del Distrito Capital”

Llama a la atención el compromiso establecido por parte de la Policía Nacional de realizar mínimo 10.000 operativos de control durante la ejecución del convenio precitado, lo cual, si bien es una acción determinante para el control del tránsito y la seguridad vial, resulta ineficiente al ver que la SDM no posee una estadística completa que le permita realizar la trazabilidad para determinar cuántos operativos de los 10.000 referidos, corresponden al control de la ilegalidad en la prestación del servicio terrestre automotor ilegal mediante el uso de aplicaciones tecnológicas, en la prestación del servicio terrestre automotor de pasajeros.

La SDM presenta como resultado de esos operativos, el siguiente reporte de cifras:

Año	Operativos
2013	145
2014	564
2015	1419
2016	2590
2017	2945
2018	3841

Control a la Ilegalidad - TPI			
Año	D12	T587	T590
2015	875	1672	946
2016	2524	3577	1183
2017	3799	733	241
2018*	5613	493	206

*Información con corte a 30 de Septiembre.



Infracciones por D12 Año de 2018 al 31 de Octubre											
INFRACCIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	Total general
D12	446	510	605	582	738	718	739	773	626	732	6.469
Total general	446	510	605	582	738	718	739	773	626	732	6.469

Infracciones por D12 Año de 2017													
INFRACCIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Total general
D12	300	222	244	298	290	278	394	277	150	268	376	343	3.440
Total general	300	222	244	298	290	278	394	277	150	268	376	343	3.440

Nota: Información generada en Crystal Report el 06 de Noviembre de 2018 actualizada con corte al 31/10/2018

Es preciso señalar que la SDM afirma que las cifras que presenta de operativos no corresponde exclusivamente a ejercicios realizados para el “*control de la informalidad e ilegalidad*”, toda vez que los operativos que se realizan por parte de la policía y la SDM, pueden comprender varios objetos y no cuentan con información exacta discriminada sobre programación al respecto (horarios, zonas, etc); de manera adicional, en cuanto al número de comparendos impuestos por infracciones D12, T587 y T590, que son las que corresponden a estas conductas, se informa también que no se cuenta con la trazabilidad de la información que permita determinar si dichos comparendos son impuestos dentro del ejercicio del operativo de control o son impuestos por la autoridad de tránsito en el ejercicio diario individual de verificación.

Ahora bien, la SDM no proporciona información sobre acciones preventivas que realice respecto a la prestación del servicio ilegal de pasajeros, con el fin de desestimular el uso por parte de la ciudadanía de este servicio ilegal. Tampoco presenta información acerca de las sanciones que se realizan a las licencias de conducción de las personas que son encontradas prestando el servicio público de transporte sin contar con la habilitación para ello, en los términos en que señala el artículo 26 del Código Nacional de Tránsito, arriba transcrito.

Ésta falta de información, así como la imposibilidad de realizar una trazabilidad confiable en la misma, impide determinar si se está ejerciendo la autoridad de tránsito y se están imponiendo las sanciones de rigor frente a esta situación, pudiéndose así presentar una omisión ya sea en el ejercicio de la función administrativa, como en el deber de presentar la información requerida.

5.7 Acciones adelantadas por la SDM, en virtud de las recomendaciones expuestas en el estudio adelantado en el año 2016 frente a la reglamentación o incorporación del componente tecnológico en los modos de transporte de la ciudad.

La SDM suscribe en el año 2016 el contrato 1210-2016, cuyo objeto es: “*La estructuración de la estrategia para el seguimiento y la implementación de las condiciones de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual en el nivel básico y de lujo en la ciudad de Bogotá, D.C. de acuerdo a lo*



establecido en el Decreto 2297 de 2015 y Decreto 1079 de 2015, de cuyo desarrollo se obtuvieron las siguientes consideraciones y recomendaciones para el caso de TPI en Bogotá, D.C., en comparación con el ejercicio que, en circunstancias similares, se ha llevado a cabo en otras ciudades del mundo, ante la entrada en operación de estas Plataformas Tecnológicas que ofrecen el servicio TPI en forma privada;

- A. Se requiere de una mayor disciplina para el levantamiento y actualización de datos relevantes de la industria de TPI (Comportamiento de los usuarios, frecuencias de viajes, costos, vehículos prestadores, entre otros). Una mayor robustez en los datos disponibles garantiza un proceso de toma de decisiones más informado y la posibilidad de tomar decisiones en un marco de tiempo más corto
- B. La utilización de esta información con el fin de organizar estrategias de implementación del servicio de taxis en aquellos lugares en donde su presencia es baja frente a la demanda de su servicio –generando también disminución de desplazamientos de taxis buscando un servicio-, logrando masificar el uso del taxi y garantizando la accesibilidad a dicho servicio para toda su población. De acuerdo con el estudio realizado por Steer Davies Gleave (2014), uno de los principales factores para la insatisfacción de los usuarios de taxi de Bogotá D.C. es la negación a prestar el servicio por parte de conductores y la baja disponibilidad de taxis en ciertos sectores de la ciudad. Bajo este entendido, la creación de categorías nuevas de TPI pueden estar orientadas a satisfacer las necesidades insatisfechas de ciertas localidades de Bogotá D.C.
- C. El documento señala líneas de acción claras respecto a lo aprovechable para la ciudad, respecto a las experiencias que, sobre esta misma situación se han presentado en otros países así:

El caso de la regulación expedida por Nueva York para regular el uso de plataformas tecnológicas en la prestación del servicio de TPI es bastante relevante para el caso de Bogotá D.C. Especialmente vale la pena resaltar el rol activo que ha tomado la ciudad en obligar a los operadores de plataformas tecnológicas en garantizar un estándar mínimo en la cantidad de información recolectada, su uso compartido con las autoridades de la ciudad y la protección de la misma bajo estándares de seguridad altos. La implementación de estas obligaciones en cabeza de los operadores tecnológicos permite a la ciudad de Nueva York contar con información detallada sobre las características de los viajes que se hacen en toda la ciudad en el servicio de TPI. Teniendo esto en cuenta, es recomendable que la ciudad de Bogotá establezca una regulación que le permita abastecerse de la información recolectada a través de plataformas tecnológicas al mismo tiempo que se garantiza la seguridad de la misma.

Adicionalmente, la regulación emitida por la Ciudad de Nueva York con respecto a las plataformas tecnológicas es relevante para Bogotá D.C. ya que crea una nueva categoría de empresas denominada DSP. Esta nueva categoría de empresas se creó con el objetivo de tener una regulación específica que estableciera unas condiciones de operación para las empresas operadoras de plataformas tecnológicas que conectan pasajeros con



conductores autorizados para prestar servicios de TPI. La creación de esta nueva categoría permitió a la TLC establecer un modelo regulatorio totalmente nuevo para estas empresas de tecnología y así mantener una diferenciación entre los operadores de plataformas tecnológicas y los distintos tipo de prestadores de servicios de TPI. Este modelo regulatorio le permitió a Nueva York independizar las actividades de intermediación de las actividades de operación de un servicio de TPI y aislar el conflicto que las plataformas tecnológicas generaban con los operadores de taxis. De esta forma, la regulación aplicable a plataformas tecnológicas cobija transversalmente a todas las industrias de servicios de TPI y puede ser implementada por cualquiera de los actores interesados.

Adicionalmente, el caso de Nueva York es relevante para demostrar la necesidad que tienen las ciudades de contar con una comisión experta encargada exclusivamente de supervisar y regular a industria del TPI. La TLC en Nueva York garantiza una estructura sólida para supervisar, vigilar y tomar decisiones complejas relacionadas con los diferentes niveles de servicios de TPI y la implementación de plataformas tecnológicas. Bogotá, al igual que Ciudad de México y Sao Paulo, tienen un esquema más amplio en el cual instituciones con un nivel medio de especialidad y con un margen de acción muy amplio se deben encargar de regular varias industrias entre las cuales se encuentra la de TPI. Este esquema impide lograr un mayor nivel de especialidad y detalle en los estudios que se hacen de esta industria y debilita su posición frente miembros de la industria.

Adicional a lo anterior, la regulación expedida por Ciudad de México en relación con las plataformas tecnológicas y su uso por parte de la industria de transporte privado individual es relevante para Bogotá ya que ha logrado dejar satisfechos a los principales actores de la industria.

La introducción de una sobretasa del 1.5% a los servicios prestados a través de plataformas tecnológicas ha sido exitoso hasta el momento ya que ha logrado captar una cifra importante de recursos para ser usados en la mejora de las condiciones laborales de la industria de taxi. Con esta solución la industria de los taxis se ha visto beneficiada ya que tienen acceso a unos recursos que antes no disponían para mejorar el servicio que prestan. Igualmente, los usuarios se han beneficiado ya que cuentan con una mayor oferta de servicios para su desplazamiento. El caso de Victoria en Australia presenta una regulación similar en la que se cobra USD 1.50 a todos los servicios de transporte público y privado individual que tienen como destino un fondo para el mejoramiento del servicio de transporte público. Aun cuando no es claro qué tipo de sobrecarga tarifaria sea la ideal para aplicarle a los servicios prestados a través de plataformas, es recomendable para Bogotá implementar un modelo de cobro similar al de cualquiera de estas dos jurisdicciones con el objetivo de recolectar un dinero con la destinación específica de mejorar el transporte público.

Por su parte, el caso de Sao Paulo es especialmente relevante para el caso de Bogotá por el modelo tarifario que promulgaron en 2016. El modelo regulatorio de Sao Paulo es pionero a nivel mundial en la idea de cobrar por el uso de las vías públicas y destinar dichos fondos al mantenimiento de la misma malla vial y de la mejora de la infraestructura pública en general. El cobro de una tarifa a los operadores tecnológicos por cada kilómetro que los autos afiliados recorran crea un sistema de incentivos negativos para aumentar la flota de vehículos y tiene consecuencias en la tarifa cobrada al usuario final. De esta forma se protege la industria de taxis mientras que se garantiza la variedad de ofertas de servicio para los usuarios de TPI. Tomando como referencia este caso y el de Ciudad de México y Victoria, es altamente recomendable para Bogotá establecer un modelo de recaudo de dineros por el uso de plataformas tecnológicas en la prestación del servicio de transporte individual.



Por último, es importante resaltar que el modelo escogido por Sao Paulo contempla cinco niveles de servicios para la industria de taxis y un nivel adicional para los operadores de plataformas tecnológicas. Al igual que en el caso de Nueva York, la creación de regímenes separados para la industria de taxis y para las OTTCs es recomendable para Bogotá ya que garantiza la posibilidad de regular temas tecnológicos independiente de temas de transporte.

Como puede verse, las ciudades comentadas han venido tomando la iniciativa en la regulación de la prestación de servicio de transporte individual a través de plataformas tecnológicas mediante el uso de diversas herramientas legales y económicas que propenden por: 1) La regulación concreta de este tipo de aplicaciones; 2) El restablecimiento del equilibrio económico entre los actores involucrados, especialmente en lo referente a la merma de ingresos por parte de los taxistas. Las herramientas de regulación legales hechas por los gobiernos distritales de las ciudades analizadas, y de las cuales puede echar mano la ciudad de Bogotá, son variopintas: van desde la creación de entidades públicas especializadas en la regulación y control de este tipo de plataformas tecnológicas hasta la imposición de sobretasas al uso de estos servicios cuyos ingresos se destinan a fondos para el mantenimiento y el desarrollo sostenible de la infraestructura vial.

Si bien las entidades nacionales (Superintendencia de Puertos y Transporte), distritales (Secretaría Distrital de Movilidad) y de Policía, se quedan cortas para frenar la cada vez mayor oferta y demanda de los servicios de transporte individual que se ofertan a través de plataformas tecnológicas, incentivando de esta manera las vías de hecho a todas luces reprochables protagonizadas por el gremio de taxistas y ampliamente descrito en los acápites anteriores.

Así las cosas urge una regulación nacional que de manera concreta establezca soluciones a esta problemática, bien podría ser mediante la imposición de que sólo las empresas legalmente constituidas para prestar el servicio de transporte puedan hacer uso de estas aplicaciones, o que se impongan gravámenes tributarios a los “asociados” (conductores particulares) con el fin de igualar cargas fiscales en relación con el gremio de taxis.

Sin embargo, aún cuando este estudio cuenta ya con 2 años desde su formulación, la SDM no ha aprovechado su contenido, ni producido actividad alguna con base en su contenido, haciendo improductivo entonces, el recurso humano, económico y administrativo que empleó en la realización de estos documentos, situación a ser revisada ya que implica no sólo una responsabilidad disciplinaria, sino que también podría llegar a tener una de carácter fiscal.



6. Resultados

Como resultado del desarrollo de esta acción de prevención y control a la función pública, la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, determina que:

Es evidente una posible falta de liderazgo y control por parte de la SDM ante la proliferación de plataformas tecnológicas que promueven la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros de manera ilegal, en donde la SDM se escuda en su falta de capacidad legislativa en el asunto, para adoptar una posición pasiva y no ejercer sus funciones administrativas como ente rector y autoridad distrital de tránsito.

Se observa una presunta omisión por parte de la SDM respecto a la implementación de acciones preventivas con el fin de desestimular el uso del transporte ilegal por parte de la ciudadanía.

Así mismo, la SDM no posee a la fecha, una información y/o estadística que le permita determinar el número de operativos que realiza para el control de las infracciones en la ciudad, mucho menos, cuenta con información sectorizada que permita conocer las zonas de la ciudad, localidades y horarios en los cuales se presta con mayor frecuencia esta situación de transporte ilegal; -mediante el uso de Plataformas Tecnológicas- a la fecha no cuenta con cifras exactas acerca de las sanciones impuestas por este concepto (Número de vehículos inmovilizados y Suspensiones de licencias) definidas en la norma para esta conducta.

Se muestra una aparente actitud negligente frente a la consolidación de información que permita establecer trazabilidad en torno al estado de la prestación del servicio de transporte público en vehículos privados, así como un diagnóstico claro y preciso de las acciones que ejerce como autoridad de tránsito orientadas al control de esta ilegalidad, mediante el establecimiento de operativos coordinados con la policía nacional. Así mismo, se informa que a pesar de los requerimientos de información realizados, ésta no fue suministrada por la entidad, en clara omisión del cumplimiento de sus deberes funcionales.

De la misma manera, se puede observar que pese a que la SDM cuenta con herramientas normativas de carácter sancionatorio, señaladas en el actual Código Nacional de Tránsito, sus acciones para controlar la situación de prestación ilegal del servicio público de transporte individual de pasajeros, se quedan cortas frente a la magnitud en términos de presencia y expansión del desarrollo de esta actividad en la ciudad, omisión en su actuar que propicia que cada día, se eleven las cifras de plataformas y vehículos particulares operando en las vías capitalinas, muestra de ello, el crecimiento en 5 años, en donde se pasa de 3 a 19 plataformas que ofrecen estos servicios, que han evolucionado al punto de llegar a ofrecer este servicio en vehículos tipo motocicleta, en clara contravención de la norma



que expresamente prohíbe prestar servicio de transporte público en dichos vehículos.

De manera adicional, la SDM ha podido tener una actitud omisiva, puesto que tan sólo 4 años después de la presentación de las denuncias colectivas por los particulares y la presentada por el Ministerio de Transporte, instaura una denuncia contra 2 “Empresas” que prestan servicios ilegales, cuando a la fecha, se puede evidenciar que en la ciudad, existen más de 19 plataformas con este mismo ofrecimiento de servicios, siendo aún más grave para el caso del mototaxismo, cuando este servicio en este tipo de vehículos, tiene expresa prohibición legal, sustentado en la falta de seguridad para los ciudadanos que hagan uso de estos vehículos.

A cinco años de inicio del funcionamiento de la primera plataforma tecnológica de intermediación de servicio terrestre automotor de pasajeros , la SDM no cuenta con información que le permita determinar los alcances de dicha operación , así como el número de empresas que operan en el distrito, el número de vehículos que se encuentran vinculados a cada plataforma, el número de viajes que realizan mensual o semanalmente, así como el número de comparendos, sanciones pecuniarias y suspensiones de licencias de conducción que se han impuesto a quienes prestann estos servicios de manera irregular, de la misma forma, no se conoce el impacto que la prestación de este servicio tiene en la utilización del servicio público de pasajeros y la incidencia de esta operación de vehículos particulares en los tiempos promedio de desplazamiento en las horas pico y valle.

7. RECOMENDACIONES

Se sugiere, salvo criterio diferente de la Personería Delegada para Coordinación de Veedurías, remitir este informe a la prevención y control a la función pública, a la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de que tome las acciones que considere pertinentes con miras a adecuar su actuar al esperado para la Administración Distrital.

8. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Apps: Aplicaciones

Contrato Interadministrativo: "Acuerdo de voluntades suscrito entre dos o más Entidades Públicas, en el que una de las entidades recibe contraprestación por el cumplimiento de las obligaciones pactadas"

SDM: Secretaría Distrital de Movilidad.



MINTIC's: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Multa: sanción pecuniaria. Para efectos del código Nacional de Tránsito y salvo disposición en contrato, la multa debe entenderse en salarios mínimos diarios legales vigentes.

PDMU: Personería Delegada para la Movilidad y Planeación Urbana.

SITP: Sistema Integrado de Transporte Público

TPI: Transporte Público Individual