

Modernización del Transporte Público en Colombia: Incidencias de las Plataformas Tecnológicas en el Marco Normativo¹

Modernization of Public Transport in Colombia: Incidences of
Technological Platforms in the Regulatory Framework

Claudia Liliana Vela²

Gabriel Roberto Ramírez Rosero³

Resumen

La tecnología ha llegado e impactó en muchas esferas a la sociedad incluyendo el servicio de transporte público, lo cual generó muchas problemáticas. Este es el caso de Colombia que, con la llegada de las plataformas tecnológicas como UBER en el año de 2013, encontró la posibilidad de que vehículos particulares puedan comunicarse con personas que requieren ser transportados por un pago; situación que no se tiene contemplada en el marco normativo actual y, en consecuencia, la nueva realidad a la cual la población se enfrenta, no se encuentra regulada. Adicionalmente, existen modalidades que en razón a la falta de evolución en las formas como se presta el servicio,



Open Access

Para citar este artículo: Vela, C. L., Ramírez, G. R. (2022). Modernización del Transporte Público en Colombia: Incidencias de las Plataformas Tecnológicas en el Marco Normativo. *Diálogos de Saberes*, (57), 101-116. DOI:

Fecha de Recepción: 15 de mayo de 2021 • Fecha de Aprobación: 24 de junio de 2021.

- ¹ El presente manuscrito es producto de la Investigación *Modernización del transporte público en Colombia: incidencias de las plataformas tecnológicas en el marco normativo*, gestionada en el marco de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Libre (Sede Bogotá – Colombia)
- ² Especialista en Derecho Procesal Penal, candidata a Magister en Derecho Administrativo Gerente y Representante Legal de la Sociedad CAL & NAF ABOGADOS SAS, orcid <https://orcid.org/0000-0002-0599-3334> https://scienificiencias.gov.co/cvlac/Login/pre_s_login.do, https://scholar.google.com/citations?view_op=new_articles&hl=es&imq=Claudia+Liliana+Vela# Correo liliana-velac@unilibre.edu.co y abogadaclaudiavela@gmail.com
- ³ Especialista en Derecho Público, candidato a magister en Derecho y Negocios internacionales, candidato a magister en Derecho Administrativo, Gerente de Agr Legal Consulting y Contratista de la Gobernación de Cundinamarca, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6327-8382>, Cvlac, <https://scholar.google.es/citations?user=TIug-i8AAAAJ&hl=es>, Correo gabrielr-ramirezr@unilibre.edu.co y ramirezgabrielr@gmail.com

se han consolidado como es el caso del servicio de taxi, el cual es un gremio sólido y organizado que se encuentra a gusto con las actuales modalidades de servicio y la diferenciación entre el servicio de transporte público y privado que actualmente se tiene.

Esa confrontación que ocurre entre las modalidades de vieja data como el taxi y las plataformas tecnológicas y, el papel que juega el marco normativo actual, invita a la siguiente pregunta de investigación ¿En qué medida el marco normativo colombiano ha promovido u obstaculizado el servicio de transporte público terrestre mediante plataformas tecnológicas?

En ese orden de ideas, la investigación se centró en determinar el marco jurídico actual, identificar las posturas desarrolladas por las autoridades administrativas y doctrinantes sobre la materia; además de comprender en qué medida el marco normativo colombiano ha promovido u obstaculizado el servicio de transporte público terrestre mediante plataformas tecnológicas. Como resultado se encontró que en los últimos años, Colombia ha desarrollado normativas que promueven el uso del servicio de transporte de las plataformas tecnológicas; a pesar de la disputa actual sobre el concepto y la regulación del servicio de transporte público y privado.

Palabras clave: Servicio de transporte público, Servicio de transporte privado, Plataformas tecnológicas.

Abstract

Technology has arrived and impacted society in many spheres, including the public transport service, which generated many problems. This is the case of Colombia that, with the arrival of technological platforms in 2013 such as UBER, found the possibility that private vehicles can communicate with people who need to be transported for a fee; situation that is not contemplated in the current regulatory framework and consequently, the new reality, which the population faces, is not regulated, additionally there are modalities that due to the lack of evolution in the ways in which the service is provided This service has been consolidated, as is the case of the taxi service, which is a solid and organized guild that is comfortable with the current service modalities and the differentiation between the public and private transport service that currently exists.

This confrontation that occurs between old-fashioned modalities such as the taxi and technological platforms, and the role played by the current regulatory framework, invites the following research question: to what extent has the Colombian regulatory framework promoted or hindered the service of land public transport through technological platforms?

In that order of ideas, the investigation focused on determining the current legal framework, identifying the positions developed by the administrative and doctrinal authorities on the matter; in addition to understanding to what extent the Colombian regulatory framework has promoted or hindered the public land transport service through technological platforms. As a result, it was found that, in recent years, Colombia has developed regulations that promote the use of the

transport service of technological platforms; despite the current dispute over the concept and regulation of the public and private transport service.

Keywords: Public transport service, Private transport service, Technological platforms.

Introducción

Las plataformas tecnológicas se han transformado en herramientas de la cotidianidad que cambian no solo las prácticas sociales de los usuarios, sino también los ordenamientos jurídicos internos de un país. Esto se ha convertido en una problemática para los gobernantes y los legisladores, pues existen situaciones que en la actualidad no contemplan una regulación, como es el caso de aquellas plataformas tecnológicas que, a través del internet, permiten que los usuarios y las personas naturales o jurídicas se comuniquen para poder celebrar negocios, prestar servicios o compartir un bien, entre otras cosas (Acosta y Gual, 2021; Polo, 2019).

En el caso de Colombia, las plataformas tecnológicas han ingresado al servicio de transporte público. Dentro de las más populares se tiene Uber, Didi, Cabify, entre otras. Estas plataformas sirven como intermediarias entre propietarios, quienes comparten su vehículo a cambio de un precio, y usuarios, quienes solicitan el servicio y lo pagan. Este modelo ha implicado que exista una competencia con el servicio de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, al existir semejanzas en el modo como se presta el servicio, situación que ha producido problemáticas observadas tanto en vías de hecho como ante la jurisdicción sin lograr una solución (Saucedo, 2021; Pertuz y Ropain, 2021).

Es de menester resaltar, que dicha situación ha obligado al gremio de taxistas a manifestarse mediante planes tortuga, plantones y/o paros a nivel nacional. Despertando la importancia del tema en la agenda de líderes políticos, debates y mesas de trabajo por parte de los gobiernos de turno; espacios en donde se evoca como una situación inquietante y que requiere de decisiones claras en el marco normativo y legal.

En consecuencia, es claro que esta problemática quedará en manos de la rama legislativa, quien tendrá que evaluar varios aspectos como el concepto actual que se tiene de servicio de transporte público y privado, entre otros. Por lo cual, la pregunta de investigación es: ¿En qué medida el marco normativo colombiano ha promovido u obstaculizado el servicio de transporte público terrestre mediante plataformas tecnológicas?

Con base en lo anterior, este trabajo se desarrolló bajo una metodología de investigación deductiva cualitativa, implementado un método de análisis documental descriptivo jurídico; esto, con la finalidad de analizar el avance sobre la materia y la postura desplegada por las autoridades administrativas y los doctrinantes, teniendo en cuenta la variedad de plataformas tecnológicas que actualmente se encuentran en el país como Uber, Didi, Taxis Libres, entre otras.

Antecedentes del servicio de transporte público en Colombia

En Colombia, el servicio de transporte público nace con el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia (CP) de 1991: “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio Nacional, a entrar y salir de él, a permanecer y residenciarse en Colombia” (Art. 24). De esta proposición emanada en la carta política, el Estado colombiano tiene la obligación de satisfacer las necesidades de la población, entre ellas, la de transportarse en el territorio nacional.

Como se mencionó, existe la carga por parte del Estado colombiano la cual debe brindar los mecanismos para transportar a sus habitantes, por lo cual, dicho servicio fue regulado mediante la Ley 105 de 1993, que en su artículo 3 dicta:

Principios del Transporte Público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica. (Art. 3).

En ese orden de ideas, el servicio de transporte público se enmarca bajo los principios fundamentales de soberanía, intervención del Estado, libre circulación, integración nacional e internacional y de seguridad. Es decir, en el servicio de transporte público en Colombia se sitúa que la ciudadanía, a través de sus representantes, eligió un sistema que garantice la libre y segura circulación acorde tanto a la composición nacional como internacional, pero en cualquier caso, la regulación estará en cabeza del Estado colombiano mediante sus representantes, como lo es el Ministerio de Transporte.

El mencionado elemento regulador del Estado se evidencia de mejor manera a través del concepto expedido en el año 2004 por el Ministerio de Transporte, que dice:

En Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. (Ministerio de Transporte, P. 30926 de 2004, p.1).

Como se ha afirmado, y teniendo como sustento la anterior cita, el Estado colombiano desarrolla el servicio de transporte público teniendo en cuenta el sector privado, quienes cumplen un rol decisivo, pues ellos prestarán el servicio de manera directa a través de un contrato con la autoridad administrativa correspondiente, cuya finalidad será la de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Es importante mencionar que la regulación del servicio de transporte público en Colombia contempla todos los aspectos en que se puede prestar en la actualidad, como se puede apreciar en el Estatuto General Para los Modos del Transporte en su artículo primero:

La presente ley tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre y su operación en el Territorio Nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan. (Ley 336 de 1996, Art. 1, Col.)

Ahora bien, el artículo primero de la citada ley hace referencia a los medios en que se proporciona el servicio público en Colombia. Por lo cual, la misma normatividad establece una categorización más clara en el Título II que da lugar a la siguiente clasificación:

- √ Transporte Terrestre Automotor.
- √ Transporte Aéreo.
- √ Transporté Marítimo.
- √ Transporte Fluvial.
- √ Transporte Ferroviario.
- √ Transporte Masivo.

Como se observa, el servicio de transporte público involucra muchos aspectos en el cual puede prestarse. Por consiguiente, y en consideración al objeto de estudio, el cual es el servicio de transporte público terrestre mediante plataformas tecnológicas, nos enfocaremos principalmente en ellos.

Previamente a entrar al servicio público de transporte terrestre automotor, resulta necesario mencionar que en Colombia se encuentra regulado el servicio privado de transporte, el cual tiene su origen jurídico en el ya citado artículo 24 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 58⁴ cuyas disposiciones jurídicas encuadran a la propiedad privada desde un marco constitucional, pero limitando su alcance al interés general sobre el particular. Lo anterior significa que, si bien el Estado colombiano en su marco normativo garantiza la protección de la propiedad privada y los derechos de los ciudadanos, es claro que, en el evento de existir una discusión entre el derecho de un particular y el interés general, lo público siempre primará.

⁴ Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio. (Const. 1991, Art. 54)

Retomando el artículo 54 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 24, los cuales ya fueron desarrollados, son sin lugar a dudas el origen del servicio privado de transporte, el cual se estableció en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley 336 de 1996, que expone:

El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto. (Ley 336 de 1996, Art. 5)

Como se puede apreciar, en Colombia existe el servicio privado de transporte, que cuenta con unas particularidades que lo distinguen del servicio de transporte público, las cuales son: 1. En el servicio privado el vehículo con que se presta el transporte debe ser personal o de propiedad de la persona natural y/o jurídica, por lo cual no requiere de un pago por el servicio; 2. En lo que concierne al servicio público, el vehículo debe estar adscrito a una empresa de transporte público.

Adicional a ello, el servicio terrestre de transporte público fue reglamentado mediante la Ley 105 de 1993 y 336 de 1996, pero en razón a que en estas solo se establecieron parámetros generales se expidieron los Decretos 170, 171, 172, 173, 174 y 175 del 2001, entre otros; los cuales posteriormente fueron compilados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte 1079 de 2015, que, en el Libro 2, Parte 2, Título Primero, conformó el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor desarrollando siete modalidades⁵ de servicio diferenciados por el tipo de vehículo, el modo como se presta el servicio que puede ser individual o masivo, entre otros aspectos.

Una de las modalidades más representativas en Colombia es el servicio de transporte terrestre automotor e individual de pasajeros en vehículos taxi, el cual se encuentra reglamentado en el Capítulo 3 del Título 1, Parte 2 Libro 2, del Decreto 1079 de 2015. Es

⁵

1. Servicio Público de transporte terrestres automotor colectivo de pasajeros.
2. Servicio Público de transporte masivo de pasajeros.
3. Servicio de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.
4. Servicio Público de transporte terrestres automotor de pasajeros por carretera.
5. Servicio Público de transporte terrestres automotor mixto.
6. Servicio Público de transporte terrestres automotor especial.
7. Servicio Público de transporte terrestres automotor de carga.

de advertir que inicialmente esta modalidad fue determinada en el artículo 6 del Decreto 172 de 2001⁶.

Ahora bien, el Decreto 172 de 2001, tuvo vigor por más de trece años, pero a consecuencia del avance tecnológico, a la llegada de las plataformas tecnológicas y al impacto que tuvo en el servicio de transporte, se exigió que el legislador entendiera que la realidad social ya había cambiado y con ella, la regulación sobre la materia implicaba una modificación; esta última se percibe en el artículo 2.2.1.3.3 del Decreto 1079 de 2015 que fue modificado por el Decreto 2297 de 2015, artículo segundo, el cual reza:

Servicio público de transporte terrestre automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y de lujo. El Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y de lujo, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. (Art. 2.2.1.3.3, Modificado por el Decreto 2297 de 2015, Art. 2).

Con la creación de estos dos tipos de servicio básico y de lujo, tanto el servicio de taxi, aun cuando continuó con su esquema tradicional en donde el pasajero indica el lugar al cual quiere ser transportado y el conductor del vehículo taxi lo transporta por una remuneración; como el servicio de plataformas, fueron legislados y, por tanto, caracterizados estableciendo de esta manera diferencias entre ambas modalidades de servicio.

Ahora bien, en cuanto al nivel básico, este se seguirá desarrollando en las mismas condiciones establecidas mediante en el Decreto 172 de 2001, pero se le agrega la posibilidad de que el servicio sea solicitado mediante una plataforma tecnológica debidamente autorizada, permitiendo que el pago sea en efectivo. Por el contrario, el servicio de lujo solo podrá ser solicitado mediante plataforma tecnológica y el pago será mediante herramientas electrónicas.

Continuando con las plataformas tecnológicas en el servicio de transporte, se tiene que Uber llega a Colombia alrededor de los años 2013 y 2014 permitiendo que, a través de una plataforma tecnológica independiente al servicio público de taxi, conductores particulares se conectaran con un usuario/cliente que requiera ser transportado a cambio de un pago en efectivo o electrónico. Esta plataforma fue bien recibida en Colombia, especialmente en la ciudad de Bogotá, donde los habitantes masivamente fueron agregándose a la plataforma; hecho que impactó directamente en

⁶ Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi. El Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. (Decreto 172 de 2001, Art. 6)

el servicio de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi. Cabe añadir, que esta disputa entre taxi y plataformas como Uber, es producto a la similitud entre servicios, ya que en ambos el usuario indica dónde requiere ser transportado.

Retomando, la llega de esta plataforma implicó cambios normativos como lo fue el mencionado Decreto 1079 de 2015: “Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”, el cual fue modificado por el Decreto 2297 de 2015, normatividad que permitió que el servicio de taxi fuera prestado a través de plataformas tecnológicas. Posteriormente, se expidió la Resolución 2163 de 2016 por parte del Ministerio de Transporte, la cual reglamentó las plataformas tecnológicas imponiendo unos requisitos mínimos para que fueran autorizadas por parte del Ministerio de Transporte⁷.

La mencionada regulación, en consecuencia, fue elaborada por parte del Ministerio de Transporte, quien impuso un límite a las plataformas tecnológicas. Esto significó que deberían estar adscritas a una empresa habilitada para prestar el servicio de transporte; en ese sentido, es claro que la normatividad solo cobije al servicio de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, por lo cual esta modalidad de servicio creó plataformas tecnológicas, como Red amarilla, Easy taxi, Águila, Taxis Ya, Digitaxi, Smart taxi, entre otras; las cuales, están habilitadas por parte del Ministerio de Transporte y, como se puede observar, los vehículos en los que se presta el servicio son efectivamente taxis.

⁷ Los requisitos solicitados se pueden resumir en:

- Estar vinculado a una empresa de servicio de transporte público.
- Permitir la solicitud del servicio por parte del pasajero, consultando y filtrando por modelo, clase del vehículo y calificación del conductor y del vehículo.
- Cancelar la solicitud del servicio, derecho que tendrá tanto el conductor como el pasajero sin costo alguno.
- Aceptar el servicio por parte del conductor.
- Registrar la información de conductores y vehículos en la plataforma.
- Origen y destino requerido por el usuario, donde se deberá fijar anticipadamente la tarifa a cobrar por el servicio, información esta que será enviada directamente al usuario, con la estimación del tiempo promedio del viaje.
- Mantener la trazabilidad de georreferenciación y longitud de los trayectos.
- Gestionar los pagos por medios electrónicos.
- Calificación del servicio prestado, este derecho lo tendrá tanto el conductor como el pasajero.
- Generar indicadores de operación.
- Decepcionar, gestionar y dar respuesta a las PQRS.
- Reportar información generada por la prestación del servicio.
- Presentar al pasajero los vehículos disponibles para el servicio solicitado y el tiempo estimado de su llegada al punto de origen.
- Datos de identificación del vehículo, el conductor, la tarjeta de operaciones y la modalidad de servicio.
- Datos de identificación del pasajero.

Claramente, esta regulación no tuvo en cuenta plataformas como UBER, quien desde el año 2013 y hasta la fecha, ha manifestado no ser una empresa de servicio de transporte público sino de tecnología, argumentando su postura en los siguientes términos: “Cabe aclarar que no somos una empresa de transporte público, somos una compañía desarrolladora de software. Los conductores profesionales se inscriben en nuestro sistema y pagan un pequeño porcentaje por cada una de las carreras que completan” (El Tiempo, octubre 30 de 2013).

Por consiguiente, esta plataforma tecnológica tiene como función buscar que tanto conductores o propietarios que quieran compartir sus vehículos, como usuarios que requieran ser transportados, se registren y mediante la misma se comuniquen para ser transportados a cambio de un precio. Esta modalidad de plataformas ha tomado la economía colaborativa como su razón de ser, por lo cual, han llegado a Colombia otras plataformas como Beat, Didi y Cabify, las cuales ya son conocidas especialmente en la ciudad de Bogotá y, sin lugar a dudas, han sido un éxito, como se puede observar en la Encuesta de Movilidad (Secretaría de Movilidad, 2019), pues en Bogotá cerca de 800 mil viajes al día se realizan o se planean mediante plataformas tecnológicas.

Ahora bien, sobre las dichas plataformas tecnológicas estudiantes de la Universidad Católica de Colombia realizaron una encuesta a 1013 personas en la ciudad de Bogotá, presentado los siguientes resultados:

Las encuestas indican que si bien el uso de taxi es superior al de Uber (69% - 26.06% respectivamente), una gran parte de los usuarios encuestados tanto de taxi como para Uber estarían dispuestos a utilizar o a seguir utilizando el servicio de Uber 88.326%, destacando de este la seguridad que les brinda; para este apartado debemos tener en cuenta que la aplicación brinda mayor seguridad no sólo a el pasajero sino también al conductor, pues este también cuenta con información del usuario y sus recorridos quedarán registrados en el historial que Uber genera. (Navarro y Ortiz, 2016, p. 37)

En ese orden de ideas, las plataformas han tenido un impacto significativo en el medio, por lo cual, en el año 2020 se expidió la Circular 015 que, con base en el artículo 49 de la Ley 336 de 1996, la Superintendencia de Transporte implementando la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, diferenció el servicio de transporte público y el servicio de transporte privado, teniendo como criterios el ofrecimiento del servicio, las necesidades del transporte y cómo son satisfechas, el contrato y la contraprestación. Sin embargo, a consideración de la autoridad administrativa el servicio privado no cuenta con los mencionados criterios a la luz del marco normativo actual.

Posturas desde el marco normativo y doctrinal de las plataformas tecnológicas en el servicio de transporte público en Colombia

Históricamente el transporte terrestre ha evolucionado de acuerdo con las necesidades y exigencias de las personas; es así como desempeña un rol importante en la consolidación de los procesos

de globalización y competitividad en Colombia, de tal manera que se ha venido realizando una transformación dado al incremento de la población del sector urbano, como también la infraestructura, combustible, repuestos, impuestos, contaminación, el mal estado de las vías, entre otros.

Como consecuencia de la llegada de las plataformas tecnológicas que ofrecen diferentes productos y servicios, se ha generado una transformación en el modus operandi comercial, a tal punto que se generó un conflicto socioeconómico en diferentes sectores; en el caso del transporte terrestre de pasajeros, ha revolucionado la forma de contratar servicios de movilidad (Ortega, 2019), situación que evidencia cómo la tecnología ha impactado en el servicio de transporte en Colombia, especialmente, en el servicio de transporte individual de pasajeros en vehículos taxi. Esta modalidad ha sido muy organizada creando un gremio fuerte y respetado en Colombia, ya que en la actualidad con los diferentes avances tecnológicos y de la globalización han creado nuevas plataformas tecnológicas como Uber, Beat, Cabify, Didi, entre otras (Botero y Alegría, 2017).

Es importante reconocer que las plataformas tecnológicas antes mencionadas permiten a los propietarios de vehículos particulares compartir su vehículo con usuarios por un determinado precio; lo que ha generado inconformismo en el sector taxista y, por consiguiente, su llegada y operación en el servicio de transporte ha desencadenado problemas a nivel legal con aquel gremio taxista, quienes argumentan que estas plataformas constituyen un verdadero acto de competencia ilegal (Beltrán, 2021).

Las disputas entre las plataformas tecnológicas no regladas y el gremio taxista no solo son causadas por las acciones inherentes de derechos de consumo y competencia, sino por la falta de regulación idónea que establezca reglas claras y eficientes adaptadas según el panorama nacional y mundial (Quijano y Barajas, 2019). Por ello, es importante reconocer que existe una tesis positiva y una negativa en la actualidad con respecto al marco jurídico colombiano para las plataformas tecnológicas: la primera, promueve el servicio de transporte y, la segunda, por el contrario, obstaculiza dicha posibilidad de servicio.

Tesis positiva: Se promueve el servicio de transporte de pasajeros por medio de las plataformas tecnológicas.

Es considerada como una tesis positiva toda vez que, desde la definición contemplada en el Código de Comercio Colombiano, relacionado con el contrato de comisión de transporte, es la relación que existe entre estos dos agentes suscrita dentro de los términos contractuales donde “se obliga en su nombre y por cuenta ajena a contratar y hacer ejecutar el transporte o conducción de una persona o cosa y las operaciones conexas que haya lugar” (Código de Comercio, Art. 1312). Cabe resaltar que en la Resolución 18417 del 14 de agosto de 2015 la Superintendencia de Puertos y Transporte de Colombia asimiló la labor de Uber con un comisionista de transporte; por su parte, la Corte Suprema define al comisionista de transporte como una comisión especializada donde el comisionista en forma independiente y por cuenta propia, a costa del comitente, se encarga con terceros de contratar la conducción de personas o cosas de un lugar a otro (Corte Suprema de

Justicia, Resolución 18417, 2015). Esta posición jurídica guarda mayor relación pues, parafraseando a Durán y Vega, quienes señalan en términos y condiciones, Uber no presta servicios de forma directa, pues delega a un tercero la prestación de servicio de transporte (Duran & Vega, 2019).

Ahora bien, un aspecto representativo de las plataformas tecnológicas que prestan el servicio de transporte a través de vehículos particulares se sustenta en el modelo de la economía colaborativa, el cual es “un sistema económico basado en el uso compartido de bienes o servicios infrautilizados, de forma gratuita o mediando un precio, directamente por particulares” (Grupo de Estudios Económicos, 2018, p.7).

Este modelo fue analizado por la Superintendencia de Industria y Comercio, quien estableció algunas características al respecto. En primer lugar, el modelo implica la utilización de bienes y servicios compartidos; en segundo, la necesidad de una plataforma tecnológica que sirve de intermediaria entre quien ofrece el bien o servicio y el cliente y; en tercer lugar, el aprovechamiento de los bienes a través del uso compartido, es decir, una remuneración que no necesariamente deba ser en dinero (Grupo de Estudios Económicos, 2018).

En suma, las plataformas tecnológicas en el servicio de transporte tienen su fundamento en el principio de la autonomía de la voluntad, que en palabras de la Doctora María Alejandra Lacayo Arana dice:

La autonomía de la voluntad, tal y como se conoce hoy en día, queda plasmada en los principios jurídicos del sistema liberal individualista, según el cual, las partes son los mejores garantes de sus propios intereses y el libre juego de las fuerzas económicas produce siempre lo mejor para los particulares. Es bajo este supuesto que los legisladores decimonónicos dieron a la mayoría de sus normas contractuales el carácter de derecho meramente dispositivo. (Lacayo, 2018, p. 48).

Tesis negativa: Se obstaculiza el servicio de transporte público de personas por medio de plataformas tecnológicas.

Esta tesis es tomada como negativa puesto que el desarrollo progresivo de las plataformas tecnológicas ha involucrado batallas judiciales iniciadas por el gremio taxista, el cual presentó demanda ante la Superintendencia de Industria y Comercio al considerar que la plataforma Uber estaba realizando actos de competencia desleal. Este proceso llegó a manos del Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil, quien encontró probada la excepción de prescripción extintiva, lo cual implicó que no fuera posible analizar si efectivamente existían actos de competencia desleal entre las plataformas tecnológicas y el sector taxista, pues dicha acción ya no era aplicable en razón al tiempo.

Adicional a lo anterior, el gremio taxista considera que la no regulación de las tarifas ha generado una competencia desleal, dado que las empresas que prestan el servicio de transporte de pasajeros a través de las plataformas tecnológicas no cuentan con tarifas regulares, por lo cual ellos establecen

sus propias tarifas, y los vehículos no cuentan con los amparos legales. Como lo ha expresado Peña (2021):

(...) Sin embargo, su actividad o el servicio que prestan no se predica con igual ímpetu, pues los conductores digitales por así denominarlos, no se encuentran afiliados a una empresa de manera directa que se dedique a la prestación de servicios de transporte, por el contrario se ha dilucidado que los mismos actúan como intermediarios dentro del proceso de transporte, sin el cumplimiento de los requisitos mencionados arriba, es decir sus vehículos no se encuentran amparados por la ley, ni sus tarifas tienen soporte de regulación por parte del Ministerio de Transporte, con lo cual dejan a su arbitrio la imposición de las mismas, generando una competencia desleal frente a sus competidores directos. (p. 15)

Estos aspectos han provocado que la Superintendencia de Transporte, mediante la Circular 015 de 2020, con fundamento en el artículo 49 de la Ley 336, establezca las diferencias entre el servicio de transporte público y el privado con los siguientes criterios:

Tabla 1: Criterios de diferenciación entre el servicio privado y público según artículo 5 de la Ley 336 de 1996.

Criterio	Operaciones de Transporte Público	Transporte privado
1. Ofrecimiento del servicio	Se ofrece transporte al público indeterminado	Se ofrece en un entorno exclusivamente privado (v.gr. familiares)
2. Necesidades de transporte que son satisfechas	Se satisfacen necesidades de transporte de la comunidad	Se satisfacen necesidades propias o de personas de su entorno privado, pero no se satisfacen necesidades de transporte de la comunidad
3. Contrato	Hay celebración de un contrato	No implica la celebración de contratos
4. Contraprestación	Hay una remuneración de parte del usuario, normalmente en dinero	No hay contraprestación por parte del usuario o pasajero

Por lo anterior, la autoridad administrativa solicitó con fundamento en esta circular, aplicar las sanciones correspondientes cuando se verifiquen acciones o conductas que infrinjan los postulados de estas modalidades de servicio (Superintendencia de Transporte, C. 015, 2020); quedando hasta ahí la implementación y/o regulación del servicio de transporte de pasajeros mediante plataformas tecnológicas en Colombia.

Conclusiones

Como se ha podido evidenciar a lo largo de la investigación, se logró obtener las bases y cimientos para responder la pregunta problema ¿en qué medida el marco normativo colombiano ha promovido u obstaculizado el servicio de transporte público terrestre mediante plataformas tecnológicas? Con la finalidad de resolver esta incógnita resultó importante advertir que la aparición de las plataformas tecnológicas en el servicio de transporte público es reciente y que esto significó un choque directo entre el derecho privado o de empresa y el derecho público, en razón a la no existencia de una norma clara sobre la materia.

En ese orden de ideas, el derecho privado adecua las plataformas tecnológicas desde el principio de la autonomía de la voluntad como un contrato de comisión de transporte regulado en el Código de Comercio, situación que la Superintendencia de Puertos y Transporte avaló y por consiguiente tomó mayor fuerza. Adicionalmente, fue apoyada por la Superintendencia de Industria y Comercio, quien empezó a realizar estudios sobre la economía colaborativa, lo cual hizo ver a las plataformas tecnológicas como una posibilidad de compartir bienes o servicios infrautilizados.

De este modo, los mencionados aspectos motivaron a que el Ministerio de Transporte viera la necesidad de regular las plataformas tecnológicas, razón por la cual expidió una serie de decretos y resoluciones con la finalidad de regularlas. Es en razón a ello que la modalidad de taxi fue modificada en básico y de lujo, agregando en ambos servicios la posibilidad que el servicio sea solicitado a través de plataformas tecnológicas, e incluso, a la realización del pago a través del dispositivo móvil.

Lo anterior permitió percibir que el marco normativo colombiano se ha dirigido entorno a promover el servicio de transporte público mediante plataformas tecnológicas, pues incluso ya se encuentran avaladas por el Ministerio de Transporte algunas plataformas como *Taxi ya*. Aun así, esta regulación se limitó para aquellos vehículos que se encuentren adscritos a una empresa de transporte público, es decir, a una empresa de taxi. Lo mencionado ocurre ya que aun cuando el derecho privado ha promovido las plataformas tecnológicas, el derecho público tiene un concepto rígido sobre lo que se denomina transporte privado y público, regulación que solo podrá modificar el legislador, ya que se encuentra consagrado en la Ley 336 de 1996.

Finalmente, resulta acertado afirmar que, efectivamente, el marco normativo colombiano sobre el servicio de transporte público mediante plataformas tecnológicas ha sido promovido a través de las autoridades administrativas, como lo son el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio. Aun así, dicha posición no es absoluta y corresponde al legislador novar el concepto de servicio de transporte público y privado para que todas las plataformas sean debidamente reglamentadas.

Referencias

- Acosta, J. y Gual, J. (2021). La delimitación de la libertad contractual en virtud de exigencias sociales. *Revista IUSTA*, (55). <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/6850/6413>
- Beltrán, A. (2021). Control y vigilancia del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros por medio de la plataforma digital Uber en Colombia y Brasil. [Trabajo de posgrado]. Universidad Santo Tomás.
- Botero, M. y Alegría, D. (2017). ¿La nueva tecnología en el sector transporte obstaculiza o fortalece el servicio público? *Revista Verba Iuris*, 12(37), 25-41. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/1022>
- Durán, C., y Vega, J. (2019). *Análisis de la naturaleza jurídica de UberBLACK en Colombia: Estudio comparativo*. Académica Española.
- El Tiempo. (2013, 30 de octubre). Conozca Uber, la aplicación móvil para solicitar taxis VIP. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13151160>
- Grupo de Estudios Económicos (2018). Regulación y competencia en Economías Colaborativas. Estudios económicos sectoriales. No. 19. https://issuu.com/quioscosic/docs/economias_colaborativas_gee_final
- Superintendencia de Industria y Comercio, (s. f). Definiciones sobre competencia. Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. <https://goo.su/NUr0NK6>
- Lacayo, M. (2018). El principio de la autonomía de la voluntad en los contratos con condiciones generales en el ordenamiento colombiano. *Catálogo editorial*, 1(64-4) 45-76. <https://journal.poligran.edu.co/index.php/libros/article/view/1977/1899>
- Navarro, K., y Ortiz, A. (2016). Evaluación de ventajas y desventajas de Uber frente al servicio de transporte taxi entre las calles 53 a 45 y las av. Caracas y Séptima. [Trabajo de Grado]. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/8357/4/TRABAJO%20DE%20GRADO.pdf>
- Ortega, H. (2019). La normatividad especial del sector transporte, respecto de las plataformas no reguladas. [Trabajo de posgrado]. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/19063>
- Pertuz, A. y Ropain, A. (2021) Desafíos contemporáneos a la relación problemática entre redes sociales y el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión. *Vis Iuris. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 8(15) <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/2306>
- Peña, C. (2021). La ilegalidad en el Servicio de Transporte Publico Taxi en la Ciudad de Bogotá. Universidad Libre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20329/ILEGA->

LIDAD%20EN%20EL%20SERVICIO%20DE%20TRANSPORTE%20-%20TAXI%20-%20EN%20BOGOTA%20F.pdf?sequence=2

- Polo, C. (2019) Incumplimiento esencial del contrato en la Legislación Civil y Comercial colombianas a partir del moderno derecho de contratos. *Vis Iuris. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6(11) 9-69.
- Quijano, G. y Barajas, N. (2019). Propuesta para el diseño de un modelo de tributación directa en las operaciones de comercio electrónico en Colombia enfocado a plataformas digitales internacionales. [Trabajo de doctorado]. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/19393>
- Saucedo, R. (2021). Transgresión del principio de seguridad jurídica, una práctica recurrente en Colombia. *Vis Iuris. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 8(16) <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/2317>
- Secretaría de Movilidad (2019). Encuesta de movilidad 2019, indicadores preliminares. Alcaldía Mayor de Bogotá. https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/22-04-2020/20191216_presentacion_encuesta_v2.pdf
- Tribunal Superior del Distrito Judicial, 18 de junio, 2020, M. P: Zamudio Mora, Sentencia 2016/02106, [Col.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-820-06.htm>

Normatividad.

- Código de Comercio de 2022. Decreto 410 de 1971. Comisión de transporte. Agosto 16 2022). Art. 1312.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 24, 58. Julio 7 de 1991.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. Resolución. 18417. Agosto 15 de 2015.
- Decreto 1079 de 2015. [Ministerio de Transporte] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. Mayo 26 de 2015 <https://www.terminaldetransporte.gov.co/sites/default/files/DECRETO-1079-2015.pdf>
- Decreto 170 de 2001. [Ministerio de Transporte] Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros. Febrero 5 de 2001. https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/225/1/Decreto_170_2001.pdf
- Decreto 171 de 2001. [Ministerio de Transporte] Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera. Febrero 5 de 2001. DO. 44318. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4306>
- Decreto 172 de 2001. [Ministerio de Transporte] Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi. 5 de febrero,

2001. DO. 44318. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4309>
- Decreto 173 de 2001. [Ministerio de Transporte] Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga. Febrero 5 de 2001. DO. 44318. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4308>
- Decreto 174 de 2001. [Ministerio de Transporte] Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial. Febrero 5 de 2001. DO. 44.318. <https://goo.su/0IoLrz>
- Decreto 175 de 2001. [Ministerio de Transporte] Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto. Febrero 5 de 2001. DO. 44318. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4311>
- Decreto 2297 de 2015. [Ministerio de Transporte] Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 3, Título 1, Parte 2, Libro 2 del Decreto 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. Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Noviembre 27 de 2015. DO. 49709. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63983>
- 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. 30 de diciembre, 1993. DO. Núm. 41.158. (Col).
- Ley 336 de 1996. Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte. 28 de diciembre, 1996. DO. Núm. 42.948. (Col).
- Ministerio de Transporte de la República de Colombia. Proceso 30926. (2004, junio 22). Respuesta con Asunto: Arrendamiento de Vehículos. Ministerio de Transportes de la República de Colombia. <https://goo.su/WqUqfe>
- Resolución 2163 de 2016. [Ministerio de Transporte]. Por lo cual se reglamentó el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones. Mayo 27 de 2016. DO. 2163. <https://www.leyex.info/leyes/Resolucionmt2163de2016.pdf>
- Superintendencia de Transporte. Circular Externa No. 015. Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito. Noviembre 20 de 2020. https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2020/Noviembre/Juridica_24/Circular-015.pdf