

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 24028 DE 2024

(14/05/2024)

Radicado No. 24-198835

VERSIÓN PÚBLICA

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en particular las previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, y en la Ley 1340 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que “la libre competencia económica es un derecho de todos” y que “el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional”.
2. Que el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009 estipula que “[l]o dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica, afecte o pueda afectar ese desarrollo independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera que sea la actividad o sector económico”.
3. Que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 Decreto 92 de 2022, establecen como función de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, la Superintendencia o **SIC**), en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, “velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales” y “[c]onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas, para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.
4. Que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, corresponde a la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante, la Delegatura) “[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia”.
5. Que en distintas comunicaciones recibidas por esta Superintendencia se presentaron quejas en contra de plataformas tecnológicas que presuntamente habrían contribuido a la violación de normas del sector transporte. Dentro de estas quejas se encuentran las presentadas por diferentes personas y organizaciones civiles, sociales y gremiales de base o de conductores de taxi y pequeños empresarios o propietarios de taxis en Colombia¹; **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL TRANSPORTE**

¹ Folios 16 a 21 de la Carpeta Pública No. 1 del expediente físico. Comunicación con Radicado No. 14-257864-00 del 24 de noviembre de 2014. Dentro de la queja se mencionaron las siguientes empresas como representantes de las diferentes organizaciones: **TAXIS MODIFICADOS, U.N.T. SECTOR TAXI, SINTAXDORADO, TAXKENEDY, LIDERTAX, GRUPO SUBA, G 170 y ADPROTAC.**

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL — ACOLTÉS²; EMPRESA TRANSPORTADORA DE TAXIS INDIVIDUAL S.A.³; y [REDACTED] y otros⁴. De igual manera, la **PERSONERÍA DE GIRÓN — SANTANDER** trasladó a la Superintendencia la denuncia enviada por el [REDACTED] [REDACTED]⁵.

En concepto de los denunciados, la Superintendencia debía investigar y sancionar a las plataformas tecnológicas por: (i) omitir de manera grave la normativa de transporte al operar sin el lleno de requisitos solicitados por la ley para el ejercicio de esta actividad, (ii) incumplir las circulares de la **SUPERTRANSPORTE** No. 013 de 9 de julio de 2014 y No. 24 de 30 de diciembre de 2014, las cuales determinaron que la actividad de las plataformas tecnológicas era ilegal al ser contraria al marco regulatorio en el sector transporte, (iii) coadyuvar e incentivar la violación de normas del sector transporte, incurriendo de esta forma en actos de competencia desleal y en publicidad e información engañosa, (iv) incurrir en actos de competencia desleal en contra del servicio de taxi al prestar un servicio público de transporte sin el lleno de requisitos legales, pues las plataformas tecnológicas son intermediarios en la celebración de contratos de transporte entre personas que no cuentan con autorización para ejercer dicha actividad, (v) vulnerar el derecho colectivo de los consumidores y usuarios, en especial el derecho a la seguridad de los bienes y servicios que circulan en el mercado, ya que las sociedades privadas no cuentan con los seguros de riesgo exigidos para la prestación del servicio público de transporte, y (vi) modificar la finalidad de los servicios de transporte especial (placa blanca) y con carro particular incumpliendo la normativa en materia de transporte.

6. Que en desarrollo de las facultades conferidas a esta Superintendencia en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por artículo 1 del Decreto 92 de 2022, la Delegatura formuló diferentes requerimientos de información.

7. Que mediante memorando interno radicado con el No. 24-198835-0 del 7 de mayo de 2024, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia ordenó la apertura de una averiguación preliminar. Esto con la finalidad de determinar si existía mérito para iniciar una investigación formal encaminada a establecer la comisión de conductas violatorias del régimen de protección de la competencia por parte de **ASESORÍAS CC S.A.S.** (en adelante **AESORÍAS CC**) y **DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD.** (en adelante **DIDI GLOBAL**).

Adicionalmente, por medio de los memorandos internos con radicado No. 24-198835-1 y No. 24-198835-2, se dio traslado a una serie de documentos del expediente con radicado No. 14-99669. Esto como quiera que se trataba de información correspondiente a la conducta relacionada con el funcionamiento de la plataforma **DIDI** en el mercado, la cual es pertinente para la presente investigación administrativa.

8. Que el análisis de la información que obra en el expediente permite constatar que existe mérito para iniciar una investigación contra **ASESORÍAS CC** y **DIDI GLOBAL** por posibles infracciones a las normas sobre libre competencia establecidas en los artículos 7 y 18 de la ley 256 de 1996 y en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Con base en la información del expediente se determinó que **AESORÍAS CC** y **DIDI GLOBAL** son las sociedades responsables de la plataforma tecnológica de transporte identificada como "**DIDI**" (en adelante, plataforma **DIDI**). Sobre esta base, la Delegatura habría corroborado la hipótesis de que las sociedades investigadas habrían promovido que usuarios conductores prestaran servicios en modalidades no autorizadas por medio de la plataforma **DIDI**, desconociendo la actividad regulatoria del Estado y el conjunto de reglas destinadas a organizar las actividades en el sector transporte. Con el fin de sustentar la hipótesis del caso, la presente resolución estará dividida en cuatro capítulos. En primer lugar, se realizarán unas precisiones sobre el alcance de la actuación administrativa (9). En

² Folios 22 a 24 de la Carpeta Pública No. 1 del expediente físico. Comunicación con Radicado No. 15-019154-00 del 13 de febrero de 2015.

³ Folios 155 a 157 de la Carpeta Pública No. 1 del expediente físico. Comunicación con Radicado No. 16-210640-00 del 16 de agosto de 2016.

⁴ Esta denuncia fue suscrita por [REDACTED] en representación de [REDACTED]

[REDACTED] y [REDACTED]. Folios 474 a 477 de Carpeta **DIDI** Reservada del expediente físico. Comunicación con Radicado No. 20-168823-00 del 10 de junio de 2020.

⁵ Esta denuncia fue presentada por [REDACTED], en calidad de presidente y representante legal del **SINDICATO NACIONAL DE CONDUCTORES TRABAJADORES DE LA RAMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR - SINTA**. Folios 441 a 453 de la Carpeta Pública No. 3 del expediente físico. Comunicación con Radicado No. 18-222876-00 del 4 de septiembre de 2018.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

segundo lugar, se analizará el mercado posiblemente afectado (10). En tercer lugar, se presentarán los elementos fácticos y probatorios en los que se sustenta la imputación (11). Finalmente, se hará la valoración jurídica de las conductas examinadas en la presente investigación administrativa (12).

9. Que para explicar el alcance de esta actuación administrativa es importante precisar los siguientes puntos:

- En el presente caso la responsabilidad de las investigadas estaría relacionada con la influencia decisiva en la planificación, organización y prestación de servicios de transporte por medio de usuarios conductores de vehículos particulares (en adelante, usuarios conductores). Por medio de la plataforma **DIDI**, las investigadas habrían promovido y contribuido a que los usuarios conductores prestaran servicios de transporte en modalidades no autorizadas, desconociendo la actividad regulatoria del Estado y el conjunto de reglas destinadas a organizar las actividades en el sector transporte.
- La infracción sistemática de las normas de transporte le habría permitido a las investigadas y a los usuarios conductores obtener ventajas competitivas. Estas ventajas consistirían en: (i) la posibilidad de evitar costos que otros participantes del mercado deben asumir al cumplir con las regulaciones de transporte, (ii) la posibilidad de entrar y salir del mercado de manera privilegiada gracias a un "bypass regulatorio", (iii) poder participar en el mercado solo con el cumplimiento de un mínimo de requisitos de registro en la plataforma **DIDI**, (iv) la falta de restricciones para la capacidad transportadora o la zona en la que se puede desarrollar la actividad, y (v) la autonomía para calcular las tarifas de los servicios por medio de un algoritmo que se rige por criterios distintos a los establecidos por las autoridades locales. Estas ventajas competitivas serían significativas debido al aumento de capacidad instalada transportadora y al consecuente aumento de los ingresos de las investigadas, así como debido al impacto que el modelo de la plataforma **DIDI** habría generado en el negocio de los agentes que se dedican a la prestación del servicio de transporte de conformidad con la normativa aplicable.
- La Delegatura también estudia en la presente actuación administrativa las posibles infracciones a la cláusula general de competencia desleal por las actividades de las investigadas. El rol de las investigadas, al contribuir en la planificación, organización y prestación de servicios no autorizados en el sector transporte, podría constituir una vulneración al principio de buena fe comercial en el desarrollo de actividades económicas. Lo anterior se evidenciaría en las posibles limitaciones que tendrían otros participantes en el mercado de poder competir en igualdad de condiciones frente a los usuarios conductores que ingresan y salen de manera privilegiada del mercado, por medio de una infracción sistemática de las normas del sector transporte. Además, la imputación de esta conducta está dada con el propósito de proteger los intereses y el bienestar de los consumidores, los cuales podrían estar siendo comprometidos por la prestación de servicios de transporte que no cumplen con la normativa del sector.
- La Delegatura reconoce que plataformas de transporte, como **DIDI**, habrían entrado a participar con servicios tecnológicos en un mercado tradicional y altamente regulado. La entrada disruptiva de plataformas de este tipo puede tener un efecto positivo en la libre competencia y en el bienestar de los consumidores. Sin embargo, también considera que la participación de estos nuevos agentes que ingresan de forma disruptiva al mercado debe realizarse en cumplimiento de las normas relacionadas con el régimen de protección de la libre competencia y, especialmente, de la regulación particular del sector en el cual participan. De lo contrario se pueden poner en riesgo las actividades concurrenciales de los mercados, así como la seguridad e integridad de los consumidores.

Las plataformas de transporte tienen la posibilidad de mejorar las condiciones en que se comercializan bienes o servicios en los mercados digitales al incorporar innovaciones en los modelos de negocio y en las estrategias empresariales de los participantes. En esa medida, la Delegatura no desconoce el papel que generan las economías disruptivas en la generación de nuevas interacciones de competencia a partir de las diferentes actividades desarrolladas en ambientes digitales, así como el cambio en los comportamientos habituales de los consumidores por el uso de las nuevas tecnologías.

En este contexto, la Delegatura reconoce que la entrada de las plataformas tecnológicas en el sector transporte genera algunos efectos positivos para la libre competencia. Entre ellos se encuentra que han replanteado las alternativas de movilidad de las personas y han generado la entrada de nuevos agentes a los mercados. Sobre este punto, la Delegatura coincide con la **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO** (en adelante, **OCDE**), quien en distintos pronunciamientos ha señalado que "[l]a entrada de nuevas empresas desempeña un papel crucial en la conservación de la vitalidad de los mercados, al introducir competencia entre empresas ya establecidas y fomentar la innovación y el crecimiento a largo plazo".

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

Para el caso particular del sector transporte, las plataformas tecnológicas habrían promovido la implementación de innovaciones y eficiencias en un mercado tradicional. Sin embargo, se pone de presente que el marco constitucional también establece límites a las actividades económicas y a las iniciativas privadas, de conformidad con el bien común y la ley⁶. Para el caso concreto, no puede dejarse de lado que la actividad de transporte es una actividad altamente regulada y que goza de una especial protección por parte del Estado debido a su alta peligrosidad. El Estado interviene en esta actividad con el fin de “ejercer el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad”. Al respecto, las autoridades competentes en el sector han señalado lo siguiente:

“se han impuesto requisitos y controles sobre los vehículos, conductores y otros sujetos que intervienen en la actividad, que tienden a mitigar sus factores de riesgo, a la vez que se han impuesto unas obligaciones y deberes a los prestadores de servicio público, puesto que ‘quien se vincula a ese tipo de actividades participa en la creación del riesgo que la misma entraña y, por tanto, tiene la obligación de extremar las medidas de seguridad, para evitar la causación de daños a otros y a sí mismos’⁷.”

Como se puede observar, el Estado ejerce una intervención particular en la actividad de transporte debido al riesgo que genera. En esa medida, la reglamentación de las condiciones para el acceso y el desarrollo de las diferentes actividades de transporte es de vital importancia para preservar la integridad y la seguridad de las personas.

Es por este motivo que en la presente actuación administrativa se examinan los comportamientos que habrían ejecutado las investigadas en el sector transporte por medio de la plataforma **DIDI**, después de su entrada disruptiva al mercado. La Delegatura considera, de manera preliminar, que las investigadas habrían contribuido en la alteración de las actividades concurrenciales por medio de una infracción sistemática de normas del sector transporte.

En suma, la Delegatura aclara que, si bien se reconoce el papel de las economías disruptivas en el replanteamiento de las formas tradicionales en que se desarrollan cierto tipo de actividades (para el presente caso, las del sector transporte), también debe prestarse especial atención a aquellos escenarios en que los modelos de negocio, principalmente desarrollados en ambientes digitales, tienen la posibilidad de poner en riesgo la seguridad e integridad de los consumidores o de generar un impacto negativo en la dinámica de competencia de las actividades desarrolladas en los mercados.

10. Que la Delegatura presentará en esta sección la caracterización del mercado que es objeto de examen en esta actuación. La exposición tendrá el siguiente orden: (i) el servicio de transporte terrestre de pasajeros y los requisitos generales exigidos para la prestación de servicios de transporte de acuerdo con la normativa vigente (**10.1**), (ii) funcionamiento de las plataformas de dos o múltiples lados y su relación con las plataformas de economía colaborativa en el mercado de transporte automotor individual terrestre de pasajeros en Colombia (**10.2**), (iii) definición de las dinámicas de competencia y las relaciones entre los tipos de agentes que concurren en el mercado (**10.3**), (iv) la descripción de los agentes investigados en esta actuación (**10.4**), (v) la delimitación de las regiones geográficamente afectadas (**10.5**), y (vi) las conclusiones sobre la caracterización del mercado objeto de la presente investigación administrativa (**10.6**).

10.1. LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN COLOMBIA

Los mercados en los que se habrían desarrollado las conductas investigadas son los de prestación de servicios de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en diversas ciudades de Colombia.

10.1.1. Modalidades del servicio de transporte terrestre de pasajeros en Colombia

El transporte terrestre de pasajeros en Colombia es una actividad que destina un conjunto de operaciones a la movilización de personas, de forma separada o conjunta, de un lugar a otro, utilizando uno o más modos. Esta actividad está sujeta a la protección especial del Estado⁸, el cual tiene la facultad exclusiva de definir las condiciones y disposiciones que regulan la materia⁹. El Estado, por medio del **MINTRANSPORTE** y demás autoridades del sector, tiene a su cargo la organización,

⁶ C.P. art. 333.

⁷ **SUPERTRANSPORTE**. Resolución No. 2103 de 2021.

⁸ D. 1079/2015, art. 2.1.2.1.

⁹ L. 336/1996, art. 4.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

vigilancia y control del transporte. Esas funciones se deberán desarrollar con aplicación de los principios de colaboración y armonía entre autoridades¹⁰.

El servicio de transporte terrestre de pasajeros en Colombia se puede prestar por medio de dos modalidades: (i) servicio privado de transporte y (ii) servicio público de transporte. A continuación la Delegatura realiza una descripción de estas modalidades con sus respectivas características.

10.1.1.1. Servicio privado de transporte

El artículo 2.1.2.1 del Decreto 1079 de 2015 define el transporte privado como aquel que está dirigido a satisfacer la necesidad de movilidad de las personas dentro de la realización de las actividades exclusivas del ámbito personal, doméstico o familiar. La norma señala que, de no utilizarse equipos propios para la prestación de este servicio de transporte, la contratación de este deberá realizarse con empresas de transporte público que estén constituidas y habilitadas como corresponde según la Ley¹¹. Este tipo de servicio de transporte ocurre dentro del ámbito de las relaciones privadas y busca cumplir únicamente las necesidades particulares, a diferencia del servicio público que implica una prestación remunerada del servicio. Este servicio se encuentra amparado por el derecho a la libre circulación contenido en el artículo 24 de la Constitución Política¹².

10.1.1.2. Servicio público de transporte

El transporte público está dirigido a garantizar la movilización de personas. Para esto se debe cumplir con las siguientes disposiciones: (i) la movilización debe realizarse por medio de vehículos adecuados a cada una de las infraestructuras del sector de transporte, (ii) el transporte debe prestarse garantizando el acceso, la calidad y la seguridad de los usuarios, y (iii) el transporte está sujeto a una contraprestación económica.

El transporte público se rige por los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993. Este artículo establece que es un servicio público que se encuentra sujeto a la regulación del Estado, y es este el que deberá ejercer el control y la vigilancia para garantizar su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Además, la norma dispone que el transporte público deberá garantizar la movilización de las personas por medio de vehículos apropiados, brindando libertad de acceso, calidad y seguridad a los usuarios¹³. El artículo 5 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993, le dio al servicio público de transporte el carácter de esencial y enfatizó que la prestación del servicio implica la prevalencia del interés general sobre el particular. Por su parte, el artículo 2 de la misma Ley recalcó la importancia de la seguridad en la prestación del servicio de transporte.

Sobre este particular, la Corte Constitucional reafirmó que la regulación del transporte no está dirigida únicamente a garantizar la posibilidad de movilizarse, sino a hacerlo en condiciones de seguridad¹⁴. Teniendo en cuenta que la actividad de transporte es una actividad peligrosa, resulta necesaria la intervención policiva del Estado. Así las cosas, quien pretenda prestar el servicio de transporte en el país deben cumplir con los requisitos que se encuentren determinados en la ley. Esto con el fin de asegurar una prestación eficiente y de calidad, priorizando el interés general y la seguridad de los usuarios y de todas las personas que transiten por las vías públicas¹⁵. Dentro de los requisitos exigidos por la ley para la prestación del servicio de transporte, se encuentran aquellos relacionados con las restricciones que existen con respecto a quién puede entrar al mercado para ofrecer y prestar dicho servicio.

La siguiente tabla expone las diferencias entre el servicio privado y público de transporte:

Tabla No 1. Diferencias entre el servicio de transporte público y privado

No.	SERVICIO PRIVADO DE TRANSPORTE	SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE
1	Realiza la actividad de movilización de personas o cosas dentro de un ámbito exclusivamente privado.	Realiza la actividad de movilización de personas o cosas, a cambio de una contraprestación económica pactada.

¹⁰ *Ibidem*, art. 8.

¹¹ D. 1079/2015, art. 2.1.2.1

¹² C.E., Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1740 de 2006. C.P.: Gustavo Aponete Santos.

¹³ L. 105/1993, art. 3.

¹⁴ C. Const. Sent. C-468/2011, jun. 13/2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ C. Const. Sent. C-408/2004, may. 4/2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

2	Satisface necesidades propias de la actividad del particular. No es un servicio que se ofrece a la comunidad.	Satisface necesidades de transporte de la comunidad. Es un servicio que se ofrece a la población en términos de libre competencia. Conlleva la prevalencia del interés público sobre el particular.
3	Se realiza con vehículos propios. Si el particular quiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas habilitadas.	El servicio se presta por medio de empresas constituidas y habilitadas por la Ley para ese fin, que cuentan con equipos matriculados y registrados para prestar el servicio.
4	En principio no implica la celebración de contratos de transporte, salvo cuando el particular utiliza vehículos que no son de su propiedad.	Implica obligatoriamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa prestadora del servicio y el usuario.
5	Es una actividad sujeta a inspección, vigilancia y control administrativo únicamente con fines de seguridad, cumplimiento de reglas técnicas y protección de la ciudadanía.	Es una actividad económica con un alto grado de intervención del Estado.

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en la información de la Sentencia C-981 de 2010 de la Corte Constitucional¹⁶

Según lo indicado en la tabla anterior, se puede establecer que los servicios de transporte privado y público buscan movilizar a las personas de un lugar a otro. Sin embargo, una vez precisado el ámbito en que se realiza cada uno, el tipo de necesidades que busca satisfacer, los medios con los cuales se realiza la actividad y, en general, las particularidades y condiciones existentes para cada tipo de servicio, es evidente que son servicios completamente diferentes. La principal diferencia es que el servicio privado de transporte permanece en un ámbito personal o particular, mientras que el servicio público se ofrece a la comunidad a cambio de una remuneración económica. Esta es la razón por la que el último está altamente regulado e intervenido por el Estado, pues implica una afectación al interés general.

Dentro de los tipos de servicio público de transporte terrestre, para efectos de la presente actuación, cabe destacar los denominados transporte terrestre individual de pasajeros, en el que no hay rutas ni horarios delimitados y el usuario fija el sitio de destino. Entre estos tipos de servicio se encuentran el servicio público de transporte terrestre automotor especial (en adelante, transporte especial) y el transporte individual de pasajeros en vehículos tipo taxi (en adelante, transporte individual de taxi). Su naturaleza y características se explican a continuación.

- Servicio público de transporte especial

Para que se pueda prestar el servicio público de transporte especial deben concurrir los siguientes requisitos: (i) el servicio debe ser prestado bajo la responsabilidad de una empresa transportadora constituida y habilitada según la regulación¹⁷, (ii) el servicio debe prestarse a un grupo específico y determinable de personas que comparten una característica común en cuanto al origen y destino del servicio de transporte, (iii) el servicio de transporte se presta por medio de un contrato suscrito entre la empresa de transporte y la persona que requiere el servicio, y (iv) el documento suscrito debe contener las condiciones en virtud de las cuales se ha pactado la prestación del servicio, de conformidad con lo previsto por la regulación¹⁸. Adicional a estos requisitos, el Decreto 1079 de 2015 señaló que "bajo ninguna circunstancia se podrá contratar directamente el servicio de transporte terrestre automotor especial con el propietario, tenedor o conductor de un vehículo"¹⁹.

Entre las particularidades del servicio público de transporte especial se encuentra que los vehículos destinados a prestar este tipo de servicios deben llevar un color distintivo (generalmente color blanco) y mostrar la razón social o sigla comercial de la empresa en los costados laterales y la parte trasera del vehículo. Además, deben indicar la expresión "Servicio Especial" y el número interno que les haya sido asignado por la respectiva empresa²⁰. Teniendo en cuenta que este servicio de transporte está dirigido en parte a transportar personas con discapacidad, movilidad reducida y pacientes no crónicos, el artículo 2.2.1.6.6.2. del Decreto 1079 de 2015 determinó que el **MINTRANSPORTE** debía establecer las condiciones técnicas de estos vehículos²¹.

- Transporte individual en taxi

¹⁶ C. Const. C-981/2010. M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷ D.1079/2015, art. 2.2.1.6.3.6.

¹⁸ *Ibidem*, art. 2.2.1.6.4.

¹⁹ *Ibidem*, art. 2.2.1.6.3.2.

²⁰ *Ibidem*, art. 2.2.1.6.2.4.

²¹ *Ibidem*, art. 2.2.1.6.6.2.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

El artículo 2.2.1.3.3 del Decreto 1079 de 2015 establece que es el servicio de transporte público prestado con las siguientes características: (i) bajo la responsabilidad de una empresa de transporte constituida y habilitada por la regulación en esta modalidad²², (ii) de forma individual, (iii) sin rutas ni horarios preestablecidos, (iv) el usuario fija el lugar de destino, y (v) el recorrido es establecido de mutuo acuerdo por las partes contratantes.

Existen dos tipos de servicio de transporte individual en taxi: básico y de lujo. El básico tiene cobertura adecuada y costos asequibles para los usuarios, mientras que el servicio de lujo se caracteriza por ofrecer comodidad, accesibilidad y operación en una calidad superior al servicio básico, por un precio mayor. El servicio de lujo solo se ofrece en plataformas tecnológicas y, por ende, el pago es solo por medios electrónicos²³.

Una vez descrito en qué consiste el servicio público de transporte terrestre y sus modalidades, se explicarán los requisitos que se deben cumplir para prestar este servicio, conforme lo establece la regulación.

10.1.2. Requisitos generales exigidos para la prestación del servicio público de transporte terrestre

El artículo 9 de la Ley 336 de 1996 dispone que el servicio público de transporte terrestre en Colombia será prestado por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas y habilitadas por la autoridad competente²⁴. Estos agentes realizan su actividad económica con equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para movilizar personas o cosas de un lugar a otro²⁵. La habilitación a la que se refiere la regulación equivale a una autorización para prestar el servicio público de transporte²⁶, pero no es la única manera de obtener el aval para operar. También es posible celebrar un contrato de concesión u operación²⁷.

Una vez el agente esté habilitado como empresa prestadora del servicio público de transporte, deberá solicitar la autorización de capacidad transportadora para llevar a cabo la prestación del servicio. Los equipos que las empresas utilicen deben estar homologados ante el **MINTRANSPORTE** y ser matriculados o registrados para prestar el servicio, además de cumplir con los requisitos técnicos según la infraestructura de cada modo de transporte²⁸.

A su vez, es importante mencionar que es responsabilidad de las empresas de transporte, en relación con sus conductores: (i) controlar que cuenten con la licencia de conducción correspondiente para prestar el servicio²⁹, (ii) vigilar que se encuentren afiliados al sistema de seguridad social conforme a lo dispuesto por la regulación³⁰, (iii) desarrollar los programas del **MINTRANSPORTE** sobre medicina preventiva para cuidar la salud mental y física de los conductores, y (iv) desarrollar los programas de capacitación con las entidades autorizadas por el **MINTRANSPORTE** para garantizar la eficiencia y tecnificación de los operarios³¹.

Por otro lado, los vehículos para la prestación del servicio de transporte deben cumplir con las especificaciones técnico mecánicas establecidas para su funcionamiento. El cumplimiento de dichas especificaciones se presume con la adquisición de los seguros exigidos por regulación³². En adición a esta exigencia, los artículos 3 y 4 de la Resolución 315 de 2013 del **MINTRANSPORTE** reglamentaron el mantenimiento y alistamiento de los vehículos. El mantenimiento preventivo consistirá en hacer las

²² *Ibidem*, art. 2.2.1.3.2.1.

²³ D.1079/2015, art. 2.2.1.3.3.

²⁴ L. 336/1996, art. 9.

²⁵ *Ibidem*, art.10.

²⁶ *Ibidem*, art. 11.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, art. 22, 23 y 31.

²⁹ **MINTRANSPORTE**. Res. 1500/2005, art. 5°. "Categorías de las Licencias de Conducción de vehículos automotores de servicio público. Las Licencias de Conducción de los vehículos de servicio público tendrán las siguientes categorías, dentro de una nomenclatura única:

C1 Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.

C2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

C3 Para la conducción de vehículos articulados.

Parágrafo 1°. Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la Licencia de Conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior.

Parágrafo 2°. Los conductores que posean Licencia de Conducción para vehículos de servicio público, podrán conducir vehículos particulares de similar o menor categoría."

³⁰ L. 336/1996, art. 34.

³¹ L. 336/1996, art. 35.

³² L. 336/1996, art. 39.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

intervenciones y reparaciones necesarias al vehículo para detectar a tiempo fallas o imperfectos, mientras que el correctivo se refiere al que se ejecuta cuando se evidencia la presencia de una falla. Con el fin de llevar un control, las empresas deben contar con fichas de mantenimiento³³. En cuanto al alistamiento, las empresas de transporte terrestre deberán contar con un protocolo de alistamiento diario para realizar a cada uno de los vehículos con el objeto de verificar el funcionamiento de aspectos puntuales. De la realización del protocolo quedará constancia en la planilla de viaje ocasional o de despacho³⁴.

Por último, en materia de seguridad la regulación ordena que las empresas que tengan una flota de vehículos superior a diez (10) unidades, o que contraten o administren personal de conductores, deberán diseñar e instaurar un Plan Estratégico de Seguridad Vial según las disposiciones exigidas por el **MINTRANSPORTE**³⁵. Además, es obligatorio que el transportador tome un seguro, ya sea por cuenta propia o por cuenta del pasajero, para que cubra a las personas transportadas contra los riesgos que puede conllevar la prestación del servicio de transporte³⁶.

10.2. LAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS EN EL SECTOR TRANSPORTE

Con el propósito de exponer el funcionamiento del servicio ofrecido por las investigadas a través de la plataforma **DIDI**, en este acápite se definirán los mercados de dos o múltiples lados y su relación como plataformas de economía colaborativa en el servicio de transporte automotor individual terrestre en Colombia. Para lograrlo, se establecerán los conceptos fundamentales necesarios para comprender el funcionamiento de estas plataformas, se describirán como mercados de dos o múltiples lados y, finalmente, se demostrará cómo estas plataformas de economía colaborativa operan dentro del servicio de transporte terrestre en Colombia.

10.2.1. Definiciones importantes

Las siguientes definiciones son fundamentales para comprender el funcionamiento de las plataformas en el sector transporte en Colombia. Con base en estos conceptos, posteriormente se desarrollará la explicación sobre el funcionamiento de las plataformas en los mercados posiblemente afectados.

- **Plataforma:** entidad que permite interacciones entre los usuarios para generar valor a partir de estas interacciones. Reúne a los agentes económicos y gestiona activamente los efectos de red entre ellos³⁷.
- **Externalidad:** cualquier efecto indirecto que una actividad de producción o consumo tiene sobre una función de utilidad, un conjunto de consumo o de producción. Es indirecto dado que es creada por un agente económico y afecta a otro sin que su efecto sea transmitido por un sistema de precios³⁸. Pueden ser positivos o negativos según la afectación al otro agente del mercado.
- **Economía de red:** una red es un sistema complejo en el que interactúan elementos individuales que no pueden ser vistos de forma aislada. Es un conjunto de nodos *interconectados* por medio de enlaces en los que los participantes buscan un objetivo común³⁹.
- **Economías de escala:** se asocian a procesos de producción en los que se hace menos costoso, en términos *unitarios*, producir una unidad adicional de la mercancía.
- **Economías de alcance:** se asocian a procesos de producción multiproducto en los que es menos costoso un proceso de producción integrado con varios productos que procesos individuales de producción.
- **Efecto (externalidad) de red:** corresponde a un tipo de externalidad asociada a las economías de red en las que el valor de una mercancía aumenta con el número esperado de unidades que se

³³ **MINTRANSPORTE**. Res. 315/2013, art. 3. Consultado en el siguiente enlace:

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mintransporte_0315_2013.htm

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ **MINTRANSPORTE**. D. 206/2019, art. 110. Anexo de la Resolución 1565 de 2014 (guía metodológica para la elaboración del Plan Estratégico Vial). Consultado en el siguiente enlace:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9AzK3-n5lkJ:https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php%3FidFile%3D11361+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

³⁶ D. 410/1971, art. 994.

³⁷ D. 410/1971, art. 994.

³⁷ Belleflamme, P., & Peitz, M. (2021). *The Economics of Platforms*. Cambridge University Press.

³⁸ Laffont, J. J. (1988). *Fundamentals of public economics*. MIT Press Books, 1.

³⁹ Knieps, G. (2016). *Network Economics*. Springer International Pu.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

transen⁴⁰. Se les puede considerar como economías de escala desde el lado de la demanda⁴¹. Sin ser exhaustivo, los efectos se pueden clasificar en directos e indirectos.

- *Efectos de red directos (intra-grupo)*: ocurren cuando las acciones de un usuario afectan directamente el bienestar de otro ubicado en el mismo grupo (mismo lado del mercado)⁴².
- *Efectos de red indirectos (entre-grupo)*: ocurren cuando las acciones de un usuario afectan el bienestar de otro ubicado en otro grupo (otro lado del mercado)⁴³.

10.2.2. El mercado de plataformas de dos o múltiples lados

En un mercado de dos o más lados el oferente sirve a diferentes grupos de consumidores con demandas interdependientes, lo que implica que existan diferentes lados del mercado. Particularmente, esta configuración sucede cuando existen externalidades, como efectos de red indirectos⁴⁴. La existencia de varios lados del mercado implica que deban reconocerse las interrelaciones existentes entre los diferentes grupos de agentes que participan en los diferentes mercados interconectados. Estos mercados se enlazan en la generación del valor económico por medio de una plataforma de intermediación para las transacciones.

Al respecto, la Corte Suprema de los Estados Unidos⁴⁵ identificó tres características que comparten este tipo de mercados: (i) una plataforma de dos lados ofrece diferentes productos o servicios a distintos grupos, quienes dependen de la plataforma como mecanismo de intermediación, (ii) las plataformas exhiben efectos indirectos de red, ya que el bienestar de un lado del mercado depende del número de miembros que participe en el otro lado, y (iii) el balance óptimo de la distribución de los precios de cada lado del mercado es esencial para la maximización del valor económico de los servicios.

En esta línea, un mercado de dos o múltiples lados se define como un solo mercado en el que un agente —plataforma— debe estar en la capacidad de mantener a todos los grupos interesados en la red. Dicha intermediación se alcanza cuando la plataforma puede gobernar los efectos de red, ya que le permite alinear los incentivos de todos los usuarios en todos los grupos que comprenda el mercado —por ejemplo, con un sistema de precios—, y permite monetizar las externalidades. En este sentido, la plataforma se enfrenta a una disyuntiva asociada a la capacidad de fijar precios en el mercado de varios lados (directa o indirectamente), así como al costo de oportunidad de perder usuarios.

Así las cosas, una característica esencial de los mercados de varios lados, mediados con plataformas, es que los usuarios no están en la capacidad de internalizar los beneficios de las interacciones de forma individual, puesto que los costos de transacción exceden a los beneficios individuales. Además, como no hay una compensación directa en proporción al esfuerzo, no existen incentivos suficientes para iniciar la interacción.

Las plataformas de dos o múltiples lados pueden generar efectos de red directos o intra-grupo y efectos de red indirectos o entre-grupos. En los efectos de red directos o intra-grupo, entre más usuarios tenga una plataforma se da más atracción y mayores niveles de transacciones sin que exista rivalidad en el consumo⁴⁶. Por su parte, en los efectos de red indirectos o entre-grupos, más usuarios en un lado del mercado promueven el crecimiento de los otros grupos del mercado, incrementando el bienestar general⁴⁷.

En este sentido, los efectos de red suelen trascender al simple efecto sobre el volumen transaccional, dado que las plataformas permiten la reducción en los costos de transacción asociados a problemas de incompletitud contractual y asimetrías de información. En esa medida, las plataformas pueden ofrecer las siguientes ventajas: (i) mejoras en la calidad de los emparejamientos entre grupos, (ii)

⁴⁰ Monsalve, S. (2018). Competencia bajo equilibrio de Nash. Curso fundamental de Microeconomía, 3.

⁴¹ Belleflamme, P., & Peitz, M. (2015). Industrial organization: markets and strategies. Cambridge University Press.

⁴² Belleflamme, P., & Peitz, M. (2021). The Economics of Platforms. Cambridge University Press.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ OCDE. "Market definition in multi-sided. DAF/COMP/WD(2017)33/FINAL markets". Consultado en la siguiente fuente: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD%282017%2933/FINAL&docLanguage=En>

⁴⁵ Corte de Apelaciones del Segundo circuito de Estados Unidos. Caso "United States v. Am. Express Co., 838 F.3d 179, 196-200 (2d Cir. 2017) y Corte Suprema de Estados Unidos. Caso Ohio v. Am. Express Co., 138 S. Ct. 2274 (2018). Consultado en el siguiente enlace: https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454_5h26.pdf

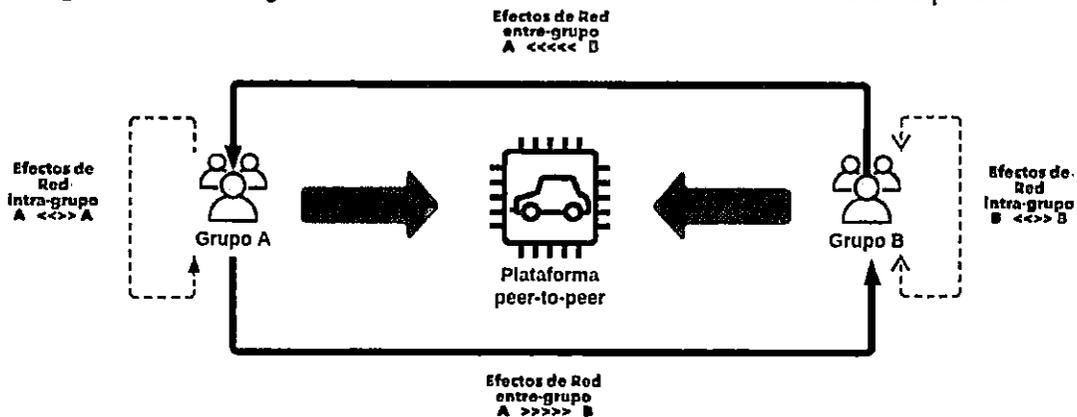
⁴⁶ Rysman, M. (2019). The reflection problem in network effect estimation. *Journal of Economics & Management Strategy*, 28(1), 153-158.

⁴⁷ Existen unas situaciones típicas dependiendo de si las externalidades que se generan entre los lados del mercado son positivas, negativas o nulas.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

reducción de los costos de búsqueda, (iii) mediación en la resolución de conflictos, (iv) generación de confianza entre las partes, (v) la posibilidad de retroalimentación de la interacción, y (vi) la facilidad de realizar contratos bilaterales en transacciones con especificidad de activos, pero poca frecuencia transaccional. La siguiente figura muestra la configuración de los efectos de red directos e indirectos generados por la plataforma.

Figura No. 1. Configuración de los efectos de red directos e indirectos en la plataforma



Fuente: Elaborado por la Delegatura

En el contexto de la presente actuación administrativa, una plataforma que actúa como intermediario en el mercado de transporte terrestre de pasajeros debería estar en capacidad de: (i) facilitar la interacción entre los usuarios enlazados por alguna forma de efecto de red, (ii) crear valor económico, (iii) llevar a cabo la gobernanza de los efectos de red, y (iv) capturar parte del valor económico monetizando los efectos de red. Por lo tanto, una plataforma en un mercado de dos o más lados, para el interés del régimen de protección de la competencia, debe facilitar una interacción bilateral entre los usuarios y apalancar el valor económico llevando a cabo una operación de rentabilización.

10.2.3. Plataformas de economía colaborativa en el servicio de transporte terrestre automotor individual de pasajeros

Las economías colaborativas facilitan el ejercicio de compartir recursos económicos subutilizados para que estén disponibles para individuos que los necesitan (*peer-to-peer*). Como se describió en el acápite anterior, se espera que la plataforma facilite un emparejamiento adecuado de oferentes y demandantes netos para lograr un contrato factible a los mejores precios posibles. Por lo tanto, la administración de los precios es una manera de mediar entre unos y otros para resolver los problemas del mercado.

Para el caso de los servicios de transporte, los efectos de red se presentan para todos los grupos que interactúan. Primero, entre más usuarios tenga la plataforma, los conductores tendrán menos tiempos muertos y menos distancia que recorrer entre la ubicación del conductor y el punto de recogida, lo que se traduce en menores costos para el operador. Segundo, entre mayor sea el número de conductores menores serán los tiempos de espera para los pasajeros. Tercero, al existir un sistema de retroalimentación del viaje, cada lado del mercado puede obtener información de la cual se desprenden efectos de red directos para los grupos. Desde el lado de los pasajeros, aumentando su confiabilidad en la transacción, desde el lado de los conductores, reduciendo el riesgo de la prestación del servicio⁴⁸.

Las empresas que prestan servicios de emparejamiento *peer-to-peer* en el mercado de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, lo hacen por medio de plataformas. Estas plataformas presentan las siguientes características de funcionamiento: (i) pueden transformar externalidades directas e indirectas para generar valor económico, (ii) están en capacidad administrar las externalidades con sus algoritmos de determinación de precios, disciplinando los comportamientos de pasajeros y conductores, (iii) están en capacidad de instrumentalizar las externalidades con la captura de valor económico monetizando sus operaciones, lo cual se asocia a la generación de valor económico de los efectos de red —al reducir los costos de transacción de pasajeros y conductores en el mercado— y las motiva a incrementar continuamente el número de usuarios de todos los lados del mercado, y (iv) pueden aprovechar economías de alcance gracias a la diversificación de productos.

⁴⁸ Belleflamme, P., & Peitz, M. (2021). *The Economics of Platforms*. Cambridge University Press.

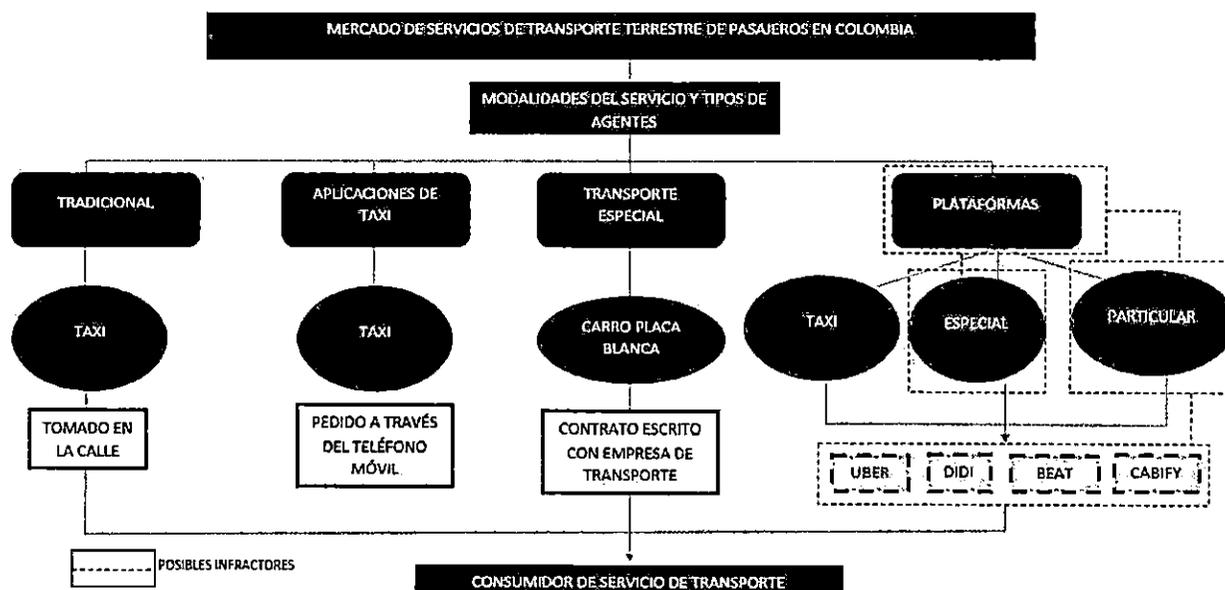
"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En línea con lo anterior, existirán más pasajeros que consuman las prestaciones ofrecidas por la plataforma si hay más conductores disponibles. Simultáneamente, más conductores demandarán los servicios de la plataforma si hay más pasajeros en la red. Por lo tanto, el mercado se contextualiza como uno solo y la plataforma tendrá tantos consumidores como lados tenga el mercado. Finalmente, si bien las plataformas no pueden controlar el proceso productivo, facilitan la interacción entre pasajero y conductor.

10.3. DINÁMICAS DE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN COLOMBIA

Una vez descrito el contexto general del servicio de transporte terrestre de pasajeros en Colombia, la definición de las plataformas y su funcionamiento en el contexto de este servicio es pertinente identificar sus dinámicas de competencia. Con este fin, en la siguiente figura se ubican los diferentes tipos de agentes que se han caracterizado a lo largo de este capítulo. Adicionalmente, se expone la forma en la que este tipo de agentes interactúan con los consumidores.

Figura No. 2. Dinámicas de competencia en los servicios de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en Colombia



Fuente: Elaborado por la Delegatura

De acuerdo con la figura anterior, existen múltiples dinámicas de competencia en el mercado de transporte terrestre de pasajeros en Colombia. Estas dinámicas dependen directamente de las modalidades de transporte y de los distintos tipos de agentes que participan en el mercado. Por un lado, se encuentran los servicios tipo taxi que pueden ser tomados en la calle, pedidos por aplicaciones de taxi o por medio de plataformas tecnológicas de transporte, como **DIDI**. Por otro, se encuentran los servicios especiales con el uso de automóviles con placa blanca, quienes prestan el servicio por medio de un contrato escrito con una empresa debidamente habilitada por el **MINTRANSPORTE**. Finalmente, se encuentran los servicios de transporte particular que se prestan por medio de plataformas de transporte, como es el caso de la plataforma **DIDI**. Este tipo de servicio es prestado por conductores de cualquier tipo de vehículo que se preste para el servicio individual (por ejemplo, vehículos particulares y vehículos de transporte especial) que no cuentan con habilitación del **MINTRANSPORTE** para desarrollar dicha actividad. Sobre ese tipo de servicio y estos agentes se podrían estar presentando las conductas contrarias al régimen de libre competencia objeto de la presente investigación. A continuación se describirán los mencionados agentes y la forma como funcionan las aplicaciones en el mercado posiblemente afectado.

10.4. LA PLATAFORMA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS "DIDI"

La plataforma **DIDI** es operada y administrada por dos compañías que intervienen y participan en los mercados posiblemente afectados: **ASESORÍAS CC S.A.S.** (en adelante **AESORÍAS CC**) y **DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE LTD.** (en adelante **DIDI GLOBAL**). A continuación se exhibe un esquema de las dinámicas societarias entre estas dos empresas:

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Figura No. 3. Relaciones societarias y comerciales entre DIDI GLOBAL y ASESORÍAS CC.



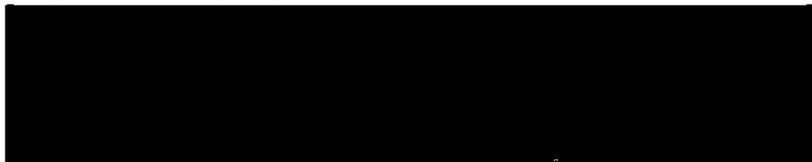
Fuente: Elaborado por la Delegatura.

Aunque las empresas identificadas cumplen con actividades diferentes, la Delegatura evidencia que tanto las compañías como sus actividades se encuentran directamente relacionadas y, de manera conjunta, determinan la operación de la plataforma **DIDI** en Colombia. Cada compañía cumple con una función particular por la que se implementa, desarrolla y ejecuta la plataforma tecnológica. En este capítulo se describirá la naturaleza de cada una de las sociedades y cómo con diferentes actividades estas participan de manera concatenada en la operación de la plataforma **DIDI** en el mercado colombiano.

10.4.1. ASESORÍAS CC

La sociedad **ASESORÍAS CC** es la encargada de la operación de la plataforma **DIDI** en el territorio colombiano. Según la información contenida en el certificado de existencia y representación legal, la sociedad, antes denominada **DIDI MOBILITY COLOMBIA S.A.S.**⁴⁹, se constituyó el 5 de diciembre del 2018. Según la información contenida en los estatutos sociales, la sociedad tiene como objeto social explotar y/o administrar aplicaciones, plataformas y softwares y, en general, prestar servicios de tecnología⁵⁰. En lo que respecta al capital de la sociedad **ASESORÍAS CC**, se pudo evidenciar que **DIDI MOBILITY PTE LTD.** es su accionista único, como se observa a continuación:

Imagen No. 1. Capital y accionistas de la sociedad ASESORÍAS CC.



Fuente: Consultado del Registro Único Empresarial y Social (RUES).

DIDI MOBILITY PTE. LTD. es una sociedad extranjera domiciliada en Singapur que, como se advierte en la imagen anterior, cuenta con el [redacted] de la participación accionaria de la sociedad **ASESORÍAS CC**. Aunado a lo anterior, **DIDI MOBILITY PTE. LTD.** reportó el control sobre la sociedad **ASESORÍAS CC** mediante documento privado del 18 de julio de 2019⁵¹.

A su vez, según la información obrante en el expediente, el 5 de diciembre de 2018 **ASESORÍAS CC** celebró un contrato de servicios con la sociedad **DIDI GLOBAL**⁵². En este se pactó que **ASESORÍAS CC** debía brindar soporte a **DIDI GLOBAL** en asuntos relacionados con mercadotecnia, promoción y

⁴⁹ El 20 de marzo del 2019, la sociedad mediante reforma a sus estatutos sociales, cambió su razón social al de **ASESORÍAS CC S.A.S.** Consultado del Registro Único Empresarial y Social (RUES). Tomado de: <https://www.rues.org.co/>

⁵⁰ Consultado del Registro Único Empresarial y Social (RUES). Tomado de: <https://www.rues.org.co/>. Consulta en libro de las sociedades comerciales e instituciones financieras No. 02437398. Mediante el número de registro 02437398.

⁵¹ Al respecto se debe indicar que, por un lado, la sociedad controlante y la controlada desarrollan actividades que son afines: mientras que **DIDI PTE** realiza servicios de información, **ASESORÍAS CC** se encarga de desarrollar, usar y/o administrar aplicaciones, plataformas de tecnología de la información y software informático o electrónico, entre otras actividades. Por otro lado, **DIDI PTE** configura la totalidad de la composición accionaria de **ASESORÍAS CC**. Consultado del Registro Único Empresarial y Social (RUES). Tomado de: <https://www.rues.org.co/>.

⁵² Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado "14099669--0030700003", páginas 5 y 6.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

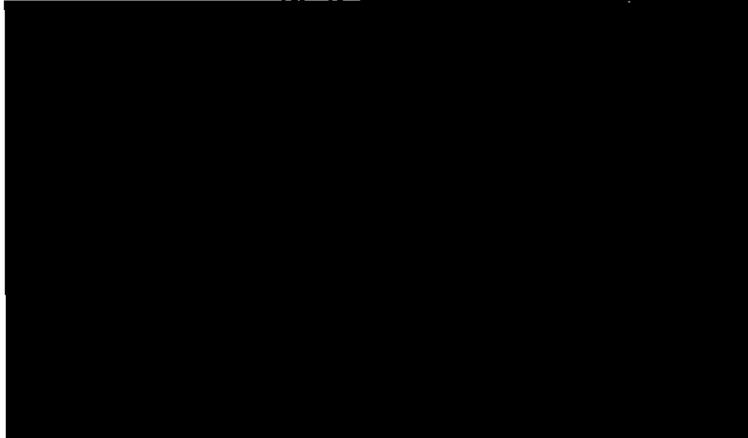
asesoría. En el marco de la ejecución del contrato referido, **ASESORÍAS CC** debe prestar sus servicios de manera exclusiva a **DIDI GLOBAL**⁵³, como se verá a continuación.

Aunado a lo anterior, **ASESORÍAS CC** se encarga de suscribir los contratos de servicios con las demás sociedades para cumplir con los fines de apoyo, soporte y logística por los que fue contratada por parte de **DIDI GLOBAL**⁵⁴.

10.4.2. DIDI GLOBAL

DIDI GLOBAL es una sociedad extranjera debidamente constituida conforme a las leyes de Singapur⁵⁵. Es la titular, propietaria y operadora de la aplicación **DIDI**, sin perjuicio de que **ASESORÍAS CC** desarrolla funciones relevantes en la actividad del aplicativo tecnológico como se ilustra a continuación:

Imagen No. 2. Actividades contratadas por DIDI GLOBAL a ASESORÍAS CC



Fuente: Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información).

Como puede observarse, cada una de las sociedades tiene a su cargo la prestación de un servicio en la plataforma. Por un lado, **DIDI GLOBAL** desarrolla el aplicativo tecnológico⁵⁶, suscribe los contratos con los socios e implementa las políticas de privacidad y los términos y condiciones del servicio. Por el otro, **ASESORÍAS CC** es la sociedad encargada de prestar apoyo y soporte a la aplicación de **DIDI**, entre otros temas, en los relacionados con marketing, publicidad, soporte administrativo y logístico, relaciones públicas, el cobro y recaudo de las tarifas del servicio y la liquidación de las cuentas que se generen entre los socios y el aplicativo. Así mismo, la sociedad está facultada para verificar la documentación que sea proporcionada por los socios conductores que pretendan registrarse en la plataforma. De esta forma, **ASESORÍAS CC** podrá aprobar o rechazar la vinculación de socios a la plataforma.

En la actualidad se desarrollan las actividades tecnológicas de **DIDI** por medio de dos aplicaciones: **DIDI – USUARIO** y **DIDI – CONDUCTOR**. Según la información suministrada por **ASESORÍAS CC**, la utilización del aplicativo tecnológico se lleva a cabo de la siguiente manera:

Tabla No. 2. Aplicaciones disponibles según el tipo de usuario de DIDI

⁵³ Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado "14099669--0030700003".

⁵⁴ Así, en el expediente se encuentran los contratos suscritos con **MOVILIDAD COLABORATIVA S.A.S.**, **RUSH GLOBAL COLOMBIA S.A.S.**, **TOC ASOCIADOS**, **INVERSIONES V&B's ECOWASH S.A.S.**, **COLORWORKING S.A.S.**, **LABORATORIO MEDICO ECHAVARRIA S.A.S.**, **VALI CONSULTORES S.A.S.**, **GJ COMUNICACIONES S.A.S.**, **SEC + LATAM COMUNICACIONES ESTRATEGICAS S.A.S.**, **GRUPO R5 LIMITADA**, **MÓVIL 24.**, entre otras. Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información).

⁵⁵ Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado "14099669--0030700003".

⁵⁶ *Ibidem*.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”



Fuente: Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información).

Como se puede evidenciar, la plataforma para el usuario le permite acceder a los servicios de movilidad, mientras la plataforma para el socio conductor les permite el acceso a los usuarios conductores a la prestación del servicio. Finalmente, es de mencionar que por medio del aplicativo tecnológico los usuarios pueden solicitar servicios en dos modalidades: **DIDI EXPRESS** y **DIDI TAXI**⁵⁷.

10.5. DELIMITACIÓN DE LAS REGIONES GEOGRÁFICAS POSIBLEMENTE AFECTADAS

La dimensión geográfica del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros tiene un alcance local, es decir, en ciudades y municipios. Esta consideración es sustentada en que el usuario y el conductor deben estar físicamente cerca para prestar y utilizar este servicio. Por lo tanto, cada ciudad o municipio debe ser considerado como un mercado en sí mismo. Con base en información actualizada al 16 de abril de 2024, la Delegatura encontró que la plataforma **DIDI** opera en Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Medellín, Popayán, Santa Marta y Villavicencio⁵⁸.

10.6. CONCLUSIONES SOBRE EL MERCADO POSIBLEMENTE AFECTADO

- Los mercados posiblemente afectados por las conductas investigadas en la presente actuación administrativa son los de prestación de servicios de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en diversas ciudades de Colombia.
- Para la prestación de los servicios propios de los mercados presuntamente afectados, la normativa colombiana exige el cumplimiento de unos requisitos que deben ser verificados por el **MINTRANSPORTE** para habilitar el servicio.
- Las plataformas de transporte en Colombia, como es el caso de la plataforma **DIDI**, funcionan como mercados de dos o múltiples lados y se relacionan dentro del mercado posiblemente afectado como plataformas de economía colaborativa. Este tipo de mercado cumple con tres características esenciales. Primero, ofrecer productos o servicios a distintos grupos, quienes dependen de la plataforma para la intermediación entre ellos. Segundo, exhibir efectos indirectos de red. Tercero, que pueda ejercer la gobernanza de dichos efectos de red. Adicionalmente, en relación con los efectos de red, una plataforma debe estar en capacidad de generar valor económico, administrarlo y gobernarlo, y estar en capacidad de instrumentalizarlo por medio de la monetización como fuente de rentabilidad.
- Una plataforma tendrá tantos demandantes como lados tenga el mercado. En este sentido, la plataforma de transporte permite una transacción prestando la infraestructura para el intercambio directo y bilateral de servicios de transporte individual entre pasajeros y conductores.
- Se describieron las dinámicas de competencia y las relaciones entre los tipos de agentes que concurren en el mercado. Si bien existen concurrencias entre estas dinámicas de mercado, existe un servicio particular de transporte terrestre de personas que no cumple con los requisitos ni habilitaciones exigidas por la normativa vigente en Colombia. Se identificó que **DIDI** es una de las plataformas que intermedian en este tipo de servicio particular que no está autorizado. Esta plataforma funciona dentro del mercado de transporte terrestre de pasajeros con una aplicación móvil que permite la interacción entre los conductores de vehículos particulares no habilitados para prestar este tipo de servicio y los usuarios consumidores.
- La dimensión geográfica del mercado corresponde al nivel local, particularmente en las ciudades donde participa **DIDI**.

⁵⁷ Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado “14099669--0030700003”.

⁵⁸ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/conductor/>. Consultado el 16 de abril de 2024.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

11. Que la Delegatura procederá a realizar la imputación fáctica de las conductas objeto de investigación. Particularmente, en este capítulo se expondrán las razones por las cuales se considera que las investigadas ejercerían una influencia decisiva en la organización, planificación y prestación de servicios de transporte no autorizados en Colombia y, por ende, su conducta sería idónea para vulnerar la libre competencia económica.

11.1. LA INTERVENCIÓN DE LAS INVESTIGADAS EN EL SERVICIO

La exposición de este capítulo se divide en tres partes. La primera describe los servicios de intermediación y el alcance que las investigadas le otorgan a este concepto (11.1.1). La segunda parte presenta las políticas para la planificación y organización de los servicios prestados por vehículos y conductores particulares (11.1.2). La tercera parte describe otros tipos de servicios de transporte incluidos en la plataforma DIDI, particularmente por medio de vehículos y conductores afiliados a empresas de taxi (11.1.3). Finalmente, se presentará la conclusión de que las investigadas no habrían desempeñado un simple rol de servicios de intermediación, sino que estarían ejerciendo una intervención activa y directa en la planificación, organización y prestación de los diversos servicios de transporte que son ofrecidos por medio de la plataforma DIDI (11.1.4).

11.1.1. Los servicios de intermediación de la plataforma DIDI

Las investigadas señalan que su actividad se limita únicamente a la prestación de servicios de intermediación tecnológica con la finalidad de conectar usuarios con prestadores de servicios de movilidad. Los servicios de intermediación son definidos por las investigadas en los siguientes términos:

"DiDi, y en algunos países sus compañías afiliadas, prestan el servicio de intermediación tecnológica de intercambio de información y/o portal de contacto que les habilita y permite conectar Usuarios. DiDi, como portal de contacto y/o prestador de un servicio de intermediación tecnológica de intercambio de información, pone a disposición de los Usuarios funcionalidades y/o herramientas tecnológicas dentro de la plataforma que buscan ayudar/facilitar el contacto, así como mejorar dicha experiencia"⁵⁹.

Según lo establecido en los términos y condiciones, las investigadas definen la plataforma DIDI como un "portal de contacto" que realiza servicios de "interconexión" o "intermediación" entre un usuario prestador del servicio de transporte y un usuario solicitante de estos servicios. Esto implica, según las investigadas, que su función se limita a brindar determinada información a los usuarios para efectos de facilitar la comunicación para la ejecución de los servicios solicitados.

A continuación la Delegatura examinará las políticas establecidas para los distintos servicios de transporte promovidos en la plataforma DIDI. A partir de este análisis concluirá, al menos preliminarmente, que las investigadas habrían desarrollado actividades más allá de una simple intermediación, como la planificación y organización continua y decisiva de la actividad logística y económica desarrollada para la prestación de los servicios de transporte por medio de la plataforma DIDI.

11.1.2. Planificación y organización de las políticas para la prestación de los servicios de transporte por medio de conductores y vehículos particulares

Las investigadas, a través de la plataforma DIDI, vinculan conductores de vehículos particulares con el fin de promover que los usuarios pasajeros soliciten el servicio de transporte "en un contexto privado". Estos servicios son prestados por conductores no profesionales que tienen un vehículo automóvil particular o son dueños de varios vehículos a los cuales asignan conductores para que presten los servicios en la plataforma⁶⁰. La Delegatura presenta a continuación algunos ejemplos sobre la manera en que aparecen los botones o íconos para solicitar estos servicios en la aplicación:

ESPACIO EN BLANCO

⁵⁹ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/legal/>. "Términos y Condiciones Usuario Arrendatario". Consultado el 24 de abril de 2024.

⁶⁰ Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado "14099669--0030700003", páginas 60 a 64.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Imagen No. 3. Servicios ofrecidos por DIDI



Fuente: Tomado de la plataforma DIDI.

Como se aprecia en la imagen, en la plataforma DIDI se diseñan y planifican diversas modalidades de servicio de transporte con vehículos y conductores particulares. La Delegatura resalta que estos servicios de transporte particular no son prestados por personas con calidades profesionales específicas o con vehículos con condiciones especiales⁶¹. Los conductores son ciudadanos del común que usan sus vehículos particulares por medio de la plataforma con propósitos diferentes al transporte privado, personal o familiar⁶². Para cumplir con esta labor, la plataforma se encarga de realizar el proceso de registro de cualquier vehículo o persona que acredite los requisitos mínimos que ella misma determina para prestar este tipo de servicios. A continuación se presentan las políticas planificadas por la plataforma DIDI para el registro y habilitación de los vehículos y conductores particulares, así como otras políticas destinadas a la organización de estos servicios.

11.1.2.1. Políticas de registro y habilitación de vehículos y conductores particulares

Las investigadas organizan y planifican las políticas de registro y habilitación de los conductores y vehículos particulares⁶³ que prestan servicios por medio de la plataforma DIDI. Para registrarse y obtener la habilitación, los conductores y sus vehículos deben cumplir con un conjunto de requisitos. La siguiente tabla incluye algunos de los aspectos establecidos en la plataforma DIDI:

Tabla No. 3. Términos y condiciones para el registro de vehículos y conductores

REQUISITOS GENERALES	DERECHO DE HABILITACIÓN	REQUISITOS PARTICULARES	ENGAÑO EN EL REGISTRO
(...) 1.4 Los Usuarios Arrendatarios de DiDi-Usuario Arrendatario y cualquier persona que use DiDi-Usuario Arrendatario deberán tener plena capacidad para celebrar y aceptar estos Términos y Condiciones y obligarse para todo tipo de actos civiles y comerciales, de	(...) 1.6. Los Usuarios Arrendatarios comprenden que antes o aún después de haber proporcionado la información solicitada por DiDi, DiDi se reserva el derecho de no prestarle los Servicios de DiDi por criterios	(...) 4.3. Al utilizar DiDi -Usuario Arrendatario, los Usuarios Arrendatarios se obligan a lo siguiente: (...) b. Los Usuarios Arrendatarios obtendrán los permisos y cumplirán	2.5. Para utilizar DiDi-Usuario Arrendatario, el Usuario Arrendatario deberá proporcionar a la Compañía cierta información personal, la cual deberá ser precisa y completa. El Usuario Arrendatario se obliga a mantener actualizada la información personal que requiera DiDi-Usuario Arrendatario. En caso de no poder mantener dicha información de acuerdo con lo descrito, el acceso y el uso de DiDi-Usuario Arrendatario, podrían verse afectados.

⁶¹ MINTRANSPORTE. Res. 1500/2005.

Artículo 3°. Clasificación de las Licencias de Conducción. Las Licencias de Conducción se clasifican así: **1. Licencias de Conducción para vehículos automotores destinados al servicio particular.** Dentro de esta clasificación quedan comprendidos los vehículos de servicio oficial, diplomático, consular y de misiones especiales. **2. Licencias de Conducción para vehículos automotores destinados al servicio público.**

Artículo 4°. Categorías de la Licencia de Conducción de vehículos automotores de servicio particular. Las licencias de conducción de los vehículos de servicio particular tendrán las siguientes categorías, subdivididas por nomenclatura:

A1 Para la conducción de motocicletas con cilindrada hasta de 125 c.c.

A2 Para la conducción de motocicletas, motociclos y mototriciclos con cilindrada mayor a 125 c.c.

B1 Para la conducción de **automóviles, motocarros, cuatrimotos, camperos, camlonetas y microbuses.**

B2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

B3 Para la conducción de vehículos articulados.

Parágrafo 1°. Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la Licencia de Conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior.

Parágrafo 2°. Cuando los vehículos agrícolas y montacargas transiten por las vías públicas, su conductor deberá portar licencia de conducción como mínimo B1.

Parágrafo 3°. Los pequeños remolques y semirremolques que son enganchados o halados por un automotor, se le exigirá a su conductor categoría de Licencia de Conducción de acuerdo con el vehículo automotor que conduzca.

⁶² La Ley 769 de 2002: "por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre" establece:

Vehículo de servicio particular: Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas.

Vehículo de servicio público: Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje.

⁶³ La plataforma DIDI usa la expresión "usuarios drivers" para referirse a las personas encargadas de prestar los servicios de transporte a los usuarios de las aplicaciones.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

REQUISITOS GENERALES	DERECHO DE HABILITACIÓN	REQUISITOS PARTICULARES	ENGAÑO EN EL REGISTRO
conformidad con la legislación aplicable. Para utilizar DiDi-Usuario Arrendatario, el Usuario Arrendatario debe cumplir con los requisitos legales que le apliquen previstos bajo la Emergencia y lo establecido en el numeral 1.2 anterior.	internos de DiDi u otros factores, determinados por DiDi.	con las normas que les corresponden, incluyendo las de la Emergencia; f. Los Usuarios Arrendatarios proporcionarán la documentación de identificación que razonablemente solicite DiDi.	9.4 DiDi no asume responsabilidad alguna con respecto a la precisión, integridad suficiencia y confiabilidad de la información y contenido incluido en DiDi-Usuario Arrendatario o en los sitios web de DiDi, incluyendo sin limitación textos, imágenes, datos, opiniones, páginas web o enlaces, a pesar de sus esfuerzos de proporcionar información precisa y exhaustiva en la medida posible. DiDi rechaza cualquier responsabilidad por cualquier error u omisión y no otorga garantía expresa o implícita alguna.

Fuente: Elaborado por la Delegatura con información de los Términos y Condiciones de la plataforma DiDi⁶⁴.

Como se observa en la tabla anterior, las personas interesadas en vincularse a la plataforma en calidad de usuarios conductores deben cumplir con unos requisitos generales y particulares. Los requisitos generales hacen referencia a aspectos como la identidad, la mayoría de edad o la capacidad para contratar. Los requisitos particulares se refieren a documentos que detallan la calidad o idoneidad de los candidatos para prestar el servicio.

Así mismo, la plataforma se reserva el derecho de habilitar a los usuarios conductores o negar su registro "por criterios internos" u "otros factores". Para esto, evalúa de manera previa la veracidad de la documentación reportada por los candidatos en los formularios. Sin embargo, la plataforma es la que determina discrecionalmente las solicitudes de registro que son aceptadas o negadas, y se reserva el derecho de cancelar o suspender el permiso obtenido por los usuarios conductores habilitados.

Aunado a lo anterior, las investigadas definen las políticas de suspensión o cancelación de los conductores de vehículo particular habilitados para prestar los servicios por medio de la plataforma. Algunos de los aspectos principales de esta política son definidos en los términos y condiciones de la plataforma DiDi de la siguiente forma:

"DiDi se reserva el derecho de buscar soluciones a las controversias que surjan con ocasión de DiDi-Usuario Arrendatario. Sin embargo, en cualquier caso, la Compañía podrá dar por terminada la prestación de cualquier servicio objeto de los presentes Términos y Condiciones, o en general, dejar de ofrecer o negar el acceso a DiDi-Usuario Arrendatario y sus servicios o al Usuario Arrendatario, si DiDi considera que el Usuario Arrendatario ha incurrido en cualquier incumplimiento de los Términos y Condiciones"⁶⁵.

Como se observa en los términos y condiciones, las investigadas se reservan el derecho de cancelar o suspender a los conductores habilitados. La facultad de suspender o cancelar discrecionalmente a los usuarios conductores les permite regular el número de usuarios disponibles o habilitados para prestar los servicios de la aplicación.

En este orden, las investigadas tienen la facultad de definir discrecionalmente las calidades y el número de usuarios habilitados para la prestación del servicio de transporte con vehículos y conductores particulares. Adicionalmente, se reservan el derecho de establecer otras políticas con el fin de organizar y planificar la forma en que estos usuarios prestarán los servicios. Como se describirá posteriormente, este es un factor fundamental que genera una ventaja significativa para las investigadas ya que no deben cumplir unos requisitos habilitantes definidos por las autoridades competentes.

11.1.2.2. Políticas para la organización económica de la actividad de transporte: fijación de tarifas, recaudo, comisiones, ingresos para conductores y descuentos

Las investigadas no se limitan a aceptar o negar el registro de los conductores y vehículos particulares en las respectivas aplicaciones. También ejercen una influencia decisiva en la organización de la actividad económica para la prestación del servicio de transporte a los usuarios solicitantes. Las investigadas intervienen directamente en los precios del servicio, el recaudo de los pagos, el establecimiento de descuentos o promociones y otras políticas adicionales. Esto implica que los conductores de los vehículos particulares no tienen autonomía para acordar directamente con los usuarios solicitantes aspectos esenciales de los servicios de transporte solicitados por la plataforma

⁶⁴ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/legal/>. "Términos y Condiciones Usuario Arrendatario". Consultado el 24 de abril de 2024.

⁶⁵ *Ibidem*.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

DIDI. A continuación la Delegatura presenta las políticas planificadas y organizadas por las investigadas para la prestación de los servicios de transporte con vehículos y conductores particulares por medio de la plataforma **DIDI**.

- Cálculo de las tarifas del servicio esencial

Las investigadas intervienen en el cálculo de los precios de las tarifas cobradas a los usuarios solicitantes por cada viaje realizado. Algunos de los aspectos principales de esta política pueden corroborarse en los términos y condiciones de la plataforma **DIDI**.

"(...) 5.1 El pago de precio/valor/tarifa y/o honorarios por el uso de la Solución en favor del Usuario Arrendador es una obligación del Usuario Arrendatario. Los cargos por los Servicios de DiDi a cargo del Usuario Arrendatario están publicados en DiDi-Usuario Arrendatario o el sitio que corresponda a la presente aplicación y serán los vigentes a la fecha en que se haga uso de la Solución, o conforme se actualicen en DiDi-Usuario Arrendatario. Estos cargos podrán ajustarse de vez en cuando de conformidad con las solicitudes de servicios en tiempo real. Serán cobrados al momento de solicitar la Solución. Dicho mecanismo funciona con fundamento en un algoritmo que tiene en cuenta una tarifa base y otros aspectos relevantes como el tráfico, el tiempo del Usuario Arrendador y la distancia"⁶⁶.

Como se observa en la tabla, la política de la plataforma **DIDI** para el cálculo de los precios de las tarifas por la prestación del servicio consiste en calcularlos en tiempo real con base en un algoritmo que tiene en cuenta principalmente: (i) una "tarifa base", (ii) "el tráfico", (iii) las zonas geográficas con "alta demanda", (iv) "el tiempo" que le toma al usuario conductor llegar al punto de encuentro, y (v) "la distancia" entre el punto de partida y el punto de destino.

La configuración tecnológica de la plataforma permite que los usuarios conozcan las tarifas por cada servicio solicitado por la aplicación, que son fijadas con operaciones de cálculo y predicción automática de los algoritmos. No obstante, la participación de los usuarios en la construcción de la tarifa se limita solamente a dos aspectos. Por un lado, al momento en que los usuarios solicitantes indican los criterios generales (geolocalización y destino del viaje) para la iniciación del cálculo en tiempo real de las tarifas. Por otra parte, en la posibilidad que tienen los usuarios conductores de aceptar o rechazar las solicitudes de los usuarios con base en la información que arroja automáticamente la plataforma sobre la distancia y la tarifa determinada. En consecuencia, las investigadas ejercen una influencia decisiva para el cálculo y la determinación del valor de las tarifas del servicio esencial, así como de su respectivo cobro a los usuarios.

Finalmente, es importante advertir que el algoritmo encargado de calcular las tarifas es administrado por las sociedades responsables de la plataforma **DIDI**. En esa medida, ni los usuarios conductores ni los usuarios solicitantes del servicio pueden intervenir en el comportamiento de este algoritmo. Además, las autoridades del sector transporte, en ejercicio de sus funciones, tampoco pueden realizar el control y vigilancia de la forma en la que el algoritmo calcula las tarifas.

- Administración del sistema de recaudo de las tarifas

Las investigadas definen la forma como se recaudarán las tarifas cobradas a los usuarios solicitantes. Algunos de los aspectos principales de esta política son definidos en los términos y condiciones de la plataforma **DIDI** de la siguiente forma:

"(...) 5.2 Después de que se haya ejecutado la Solución solicitada a través de DiDi-Usuario Arrendatario, DiDi facilitará su pago como agente de cobro en nombre del Usuario Arrendador. El pago efectuado por el Usuario Arrendatario Autorizado por dichos Servicios del Usuario Arrendador se considerará como el pago efectuado directamente al Usuario Arrendador Propuesto por la Solución. Por lo tanto, DiDi únicamente actuará como agente de recaudo en nombre del Usuario Arrendador Propuesto.

(...)5.4 El Usuario Arrendatario, según sea el caso, podrá pagar en DiDi-Usuario Arrendatario a través de su cuenta de pago electrónico y sistemas de pago bancario en línea. El procesamiento de los pagos estará sujeto a los presentes Términos y Condiciones y a los términos y políticas de los proveedores de servicios de pago electrónico y bancos emisores de las tarjetas de crédito/débito"⁶⁷.

⁶⁶ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/legal/>. "Términos y Condiciones Usuario Arrendatario". Consultado el 24 de abril de 2024.

⁶⁷ *Ibidem*.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

Se aprecia, entonces, que la plataforma **DIDI** procesa los pagos realizados por los usuarios solicitantes en nombre del usuario conductor. Los usuarios conductores aceptan las siguientes cláusulas de los términos y condiciones para que el sistema de recaudo de pagos por cada viaje efectuado sea administrado directamente por la plataforma **DIDI**:

“(…) 5.2 Después de que se haya ejecutado la Solución solicitada a través de DiDi-Usuario Arrendatario, DiDi facilitará su pago como agente de cobro en nombre del Usuario Arrendador.

Es responsabilidad del Usuario Arrendatario asegurar que tenga saldo suficiente en su cuenta para realizar el pago del arrendamiento. En caso de insuficiencia de fondos, el Usuario Arrendatario puede optar por recargar su cuenta o acordar con el Usuario Arrendador un lugar para retirar dinero en efectivo en el monto suficiente para el pago del trayecto⁶⁸.

Una vez recaudados los pagos realizados por los usuarios solicitantes, las investigadas definen los valores correspondientes a la comisión de la plataforma y los ingresos del conductor del vehículo particular por cada viaje realizado. Una vez determinados estos valores, la plataforma procede con los pagos respectivos.

- La comisión de la plataforma

Las investigadas definen cuál es su comisión por cada viaje realizado en la plataforma **DIDI**. Algunos de los aspectos principales de esta política son definidos en los términos y condiciones de la siguiente forma:

“(…) Los honorarios de DiDi, por los Servicios de Didi, se calcularán sobre el monto de los Servicios incluyendo los elementos mencionados, peajes, tasa de reserva, aeropuerto, procesamiento de pagos, división del pago, entre otros y como sean actualizados de tiempo en tiempo.”⁶⁹

Las investigadas se reservan el derecho de calcular el porcentaje que les corresponde por cada viaje realizado por los conductores de vehículo particular. Este porcentaje tiene en cuenta la tarifa calculada por el algoritmo de la aplicación y los cargos adicionales requeridos en cada servicio. El conductor de vehículo particular no interviene de ninguna manera en el cálculo de la comisión de la plataforma.

- Los ingresos de los conductores de vehículo particular

Las investigadas establecen el valor de los ingresos que corresponden a los conductores del vehículo particular por cada viaje realizado por la aplicación. Algunos de los aspectos principales de esta política son definidos en los términos y condiciones de la siguiente forma:

“5.1 (...) Para calcular las ganancias generadas por el Usuario Arrendador usando la aplicación, conforme los términos acordados con el Usuario Arrendatario para la Solución, y los honorarios e impuestos de DiDi por la prestación de los Servicios de DiDi, DiDi tiene un mecanismo de estimación que calcula la tarifa de pago con un algoritmo teniendo en cuenta el tipo de vehículo, una tarifa base, el tráfico, el tiempo del contrato y/o la distancia, por el uso del Vehículo⁷⁰.

Como se observó anteriormente, los ingresos de los conductores de vehículo particular se basan en el cálculo que realiza el algoritmo con fundamento en: (i) una “tarifa base”, (ii) “el tráfico”, (iii) las zonas geográficas con “alta demanda”, (iv) “el tiempo” que le toma al usuario conductor llegar al punto de encuentro, y (v) “la distancia” entre el punto de partida y el punto de destino del viaje solicitado. Adicionalmente, los ingresos se calculan con base en las deducciones o cargos por cada viaje realizado. Estas deducciones pueden hacer referencia a factores como la comisión de la plataforma, recargos, sanciones, promociones o códigos, entre otros. El conductor de vehículo particular no interviene en la definición del monto de sus ingresos por cada viaje realizado por la plataforma.

- Descuentos o promociones a los usuarios solicitantes

Las investigadas definen las políticas de descuentos o promociones que conceden a los usuarios para incentivar el uso de la plataforma y las solicitudes de servicios. Algunos de los aspectos principales de esta política son definidos en los términos y condiciones de la siguiente forma:

⁶⁸ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/legal/>. “Términos y Condiciones Usuario Arrendatario”. Consultado el 24 de abril de 2024.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"(...) 2.1.1 DiDi-Usuario Arrendatario pone a disposición de los Usuarios Arrendatarios, diferentes iniciativas y/o actividades dentro del programa de lealtad de Usuarios de la plataforma, esto es, Usuarios Arrendatarios y/o Usuarios Arrendadores, el cual busca premiar y reconocer la preferencia en el uso de la plataforma. El programa de Lealtad puede permitir tanto a Usuarios Arrendatarios como Usuarios Arrendadores, acceder a actividades promocionales, cupones redimibles en solicitudes a través de la plataforma, premios, suscripciones, funcionalidades o condiciones especiales de uso de la plataforma, entre otras actividades, según determiné DiDi, en cumplimiento de condiciones particulares que serán comunicadas en oportunidad conforme con los términos y condiciones propios de cada actividad. Las iniciativas y/o actividades del programa de lealtad resultan independientes de la Solución y buscan incentivar y premiar el uso de los servicios de tecnología de DiDi"⁷¹.

Las investigadas se encargan de impulsar los códigos, promociones o descuentos en favor de los usuarios que solicitan servicios de transporte por medio de la plataforma **DIDI**. Como se puede observar, los descuentos o promociones no están a cargo de los conductores del vehículo particular que efectivamente prestan los servicios de transporte.

11.1.2.3. Conclusiones sobre la planificación y organización de las políticas para la prestación de los servicios de transporte por medio de conductores y vehículos particulares

La Delegatura ha corroborado, al menos preliminarmente, que las investigadas ejercen una influencia decisiva y participan en la organización, planificación y prestación de los servicios de transporte prestados por medio de conductores y vehículos particulares. Estos servicios son realizados por conductores no profesionales que destinan sus vehículos particulares, o los vehículos particulares de propiedad de otras personas, a la prestación de servicios de transporte. Esto sin contar con algún tipo de permiso, idoneidad o calidad especial. En resumen, **DIDI** hace posible la prestación de servicios de transporte en condiciones que desatienden los requisitos establecidos en la normativa aplicable y, además, determina los elementos fundamentales en que esos servicios se prestan efectivamente.

Los vehículos utilizados son normalmente destinados al uso privado, personal o familiar. Sin embargo, por medio de la plataforma **DIDI** se modifica su destinación para la prestación de un servicio de transporte individual. Adicionalmente, las investigadas ejercen una influencia decisiva en la actividad económica relacionada con estos servicios. Al respecto, se habría evidenciado su intervención en relación con la calidad de los vehículos y la idoneidad de sus conductores, además de la organización de las tarifas, el sistema de pagos, la comisión de la plataforma, los ingresos de los conductores, los descuentos y promociones y las condiciones de cancelación o suspensión de los conductores habilitados.

Finalmente, la Delegatura evidencia que las investigadas tienen la facultad de implementar, actualizar o modificar cualquier política relacionada con estos servicios. De hecho, desde la entrada al mercado de la plataforma **DIDI** se han implementado una serie de cambios en estos términos. Es importante resaltar que los usuarios conductores y los usuarios solicitantes deben aceptar los términos y condiciones como condición para acceder a la plataforma. En esa medida, cualquier implementación, actualización o modificación de las políticas elaboradas por las investigadas de manera unilateral supone una aceptación inmediata por parte de los usuarios registrados en la plataforma.

Una vez descritas las características de los servicios de transporte prestados por vehículos y conductores particulares, la Delegatura pasa a relacionar otras modalidades de servicios de transporte ofertadas en la plataforma **DIDI**. Particularmente, describirá los servicios de transporte ofrecidos con vehículos y conductores afiliados a empresas de taxi y transporte especial.

11.1.3. Planificación y organización de las políticas para la prestación de los servicios de transporte por medio de conductores y vehículos afiliados a empresas de taxi

Las investigadas también organizan y planifican otras modalidades de servicio de transporte que involucran vehículos y conductores inscritos o afiliados a empresas de taxi. Esta función es representada por medio de botones o íconos como los indicados a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

⁷¹ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/legal/>. "Términos y Condiciones Usuario Arrendatario". Consultado el 24 de abril de 2024.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Imagen No. 4. Servicio con vehículo tipo taxi en la plataforma DIDI



taxi 4
Fácil y confiable

Por definir

Fuente: Tomado de la plataforma DIDI.

Los usuarios conductores son propietarios o colaboradores de propietarios de vehículos tipo taxi. Estos vehículos, a su vez, están vinculados a empresas de taxi que reúnen los requisitos para ofrecer servicios de transporte en esta modalidad. A continuación la Delegatura presenta otras políticas establecidas por la plataforma DIDI para la organización y planificación de estos servicios:

Tabla No. 4. Términos y condiciones para la prestación de servicios tipo taxi

SERVICIOS	TARIFA	RECAUDO
2.1. El Usuario que acceda navegando o utilizando DiDi Usuario-Taxi y los sitios web de DiDi podrá usar los Servicios de DiDi a través del análisis de big data. La Compañía no participa, ni se hace responsable de manera alguna por la relación de Servicios de transporte entre el usuario Taxista y el Usuario ni por la relación entre el usuario Taxista y la empresa operadora de taxis, o cualquier otra compañía a la que esté relacionado, asociado o afiliado de cualquier manera encargado para la prestación del Servicio de transporte bajo la ley aplicable. A través de los Servicios de DiDi, los Usuarios Conectados podrán solicitar y disfrutar de un Servicio de Transporte prestado por Usuarios Taxistas independientes quienes obtienen información de las solicitudes por medio de DiDi PartnerTaxi. Por medio de DiDi Partner-Taxi, los Usuarios Taxistas y/o los Usuarios pueden disfrutar de los Servicios de DiDi, incluyendo de estar disponibles, pero sin limitarse a, obtener la información de solicitudes de Usuarios Conectados, obtener herramientas de ayuda, geolocalización, pagos de Usuarios a su favor que serán recibidos por el usuario Taxista a través de DiDi Usuario-Taxi.	4.2. Los términos y condiciones del Servicio de Transporte que presta el usuario Taxista, incluido el valor, precio o tarifa, según sea el caso, se sujetarán, calcularán y/o fijarán conforme con los parámetros, valores, topes, tarifas, lineamientos que correspondan o sean determinados por la legislación local que les sea aplicable, sin perjuicio que puedan ser acordados exclusivamente por el usuario Taxista con cada Usuario, en todos aquellos casos en que la legislación que les resulte aplicable así lo permita.	4.3. Los ingresos correspondientes a los Servicios de Transporte prestados por el usuario Taxista, podrán ser cobrados y recaudados de dos formas, según el método de pago utilizado por el Usuario: (i) directamente por el usuario Taxista, en eventos en que el Usuario haya escogido la opción de pago en efectivo y (ii) por DiDi en nombre del usuario Taxista o por un tercero designado por DiDi ("Tercero Autorizado"), como comisionista de cobro del usuario Taxista. El pago efectuado por el Usuario por los Servicios de Transporte se considerará como el pago efectuado directamente al usuario Taxista. El usuario autoriza expresamente y otorga mandato o capacidad de representación, según la figura legal aplicable, a DiDi y al Tercero Autorizado para cobrar y recolectar los mencionados ingresos en su nombre.

Fuente: Elaborado por la Delegatura con información de los Términos y Condiciones de la plataforma DIDI⁷².

La anterior tabla registra algunas políticas adicionales para la planificación de los servicios de taxi por medio de la plataforma DIDI. En primer lugar, la plataforma caracteriza estos servicios como servicios para la conexión de dos tipos de usuarios: los usuarios debidamente registrados y autorizados en la plataforma para prestar servicios de taxi y los usuarios solicitantes de este tipo de servicios. En segundo lugar, la plataforma establece que las tarifas de los servicios de taxi se calcularán conforme con las tarifas definida por las autoridades locales. Finalmente, el recaudo de las tarifas pagadas por los usuarios solicitantes depende del medio de pago. Si el usuario solicitante escogió la opción de pago en efectivo, el recaudo lo realiza directamente el usuario taxista, mientras que si la opción de pago es por medios electrónicos, la plataforma DIDI procesa los pagos en nombre del usuario taxista.

11.1.4. Conclusiones de la imputación fáctica: la intervención decisiva de las investigadas en la prestación del servicio de transporte en condiciones que no atienden la normativa aplicable

En la primera parte de la sección se examinó la influencia determinante de las investigadas en la organización, planificación y prestación de los servicios de transporte ofertados por medio de

⁷² Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/legal/>. "Términos y Condiciones de uso de DiDi Taxi | Usuario Taxista". Consultado el 24 de abril de 2024.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

conductores y vehículos particulares por medio de la plataforma **DIDI**. De este análisis es importante resaltar los siguientes puntos:

- La plataforma **DIDI** interconecta conductores no profesionales de vehículos particulares con usuarios solicitantes de servicios de transporte por medio de distintas modalidades de servicios.
- El cambio en la destinación natural de los vehículos (para lo que fueron habilitados) por parte de los conductores particulares solo es posible a partir de las políticas que la plataforma implementa para orientar y planificar de manera activa y controlada la prestación de estos servicios.
- Algunas de las principales políticas de la plataforma **DIDI** para organizar y planificar de manera directa este tipo de servicios son: **(i)** las condiciones de idoneidad y la calidad de los vehículos y conductores, **(ii)** las tarifas de los servicios, **(iii)** el recaudo de los pagos, **(iv)** la comisión de la plataforma, **(v)** los ingresos de los conductores, **(vi)** las promociones o descuentos, y **(vii)** la definición unilateral de los términos y condiciones, entre otras políticas. Estas políticas permiten que la plataforma **DIDI** ejerza una influencia decisiva con respecto a la prestación del servicio de transporte en condiciones que no atienden la normativa aplicable a la actividad. Si la plataforma no ejerciera una intervención activa en la organización del servicio esencial, la prestación de los servicios no se realizaría o tendría características completamente diferentes.
- Las investigadas implementan políticas para la organización y planificación de servicios de transporte con vehículos afiliados a empresas de taxi. La Delegatura identificó que la plataforma **DIDI** acude a los siguientes criterios: **(i)** la política de registro de vehículos exige la acreditación de los requisitos establecidos en la regulación local para la prestación de servicios de taxi, **(ii)** la plataforma define las tarifas de los servicios solicitados en las aplicaciones a partir de la lista de precios oficiales expedidos por las autoridades locales, y **(iii)** la plataforma administra los pagos por cada servicio realizado y obtiene una comisión por cada viaje realizado. Con base en lo anterior, la Delegatura concluye que la plataforma conserva autonomía para organizar y planificar estos servicios.
- Con todo lo anterior, se concluye que las investigadas no son meros intermediarios para la prestación de servicios de transporte, tal y como lo afirman en sus términos y condiciones. Además de interconectar usuarios, estas intervienen de manera decisiva en la fijación de las condiciones y las actividades realizadas por los usuarios conductores.

12. Que una vez se ha presentado la descripción de los hechos que rodean la presente actuación administrativa, la Delegatura procederá a examinar los supuestos que tendrá en cuenta para plantear la imputación jurídica. En ese orden de ideas, tanto las consideraciones que sustentaron los elementos fácticos y probatorios, así como su valoración jurídica, le permitirán a la Delegatura sostener que las investigadas habrían incurrido en conductas de competencia desleal administrativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 18 de la Ley 256 de 1996, y en la vulneración de la prohibición general en materia de prácticas restrictivas de la competencia, prevista en artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Esto como quiera que los agentes investigados habrían ejercido una influencia decisiva en la organización, planificación y prestación de servicios de transporte con vehículos particulares en condiciones que habrían vulnerado la normativa correspondiente. Por lo tanto, habrían promovido y contribuido sustancialmente a la realización de ese comportamiento que resultaría ilegal.

La conducta de las investigadas habría sido idónea para vulnerar la libre competencia en tanto estos agentes tienen influencia decisiva en la planificación y organización de los servicios de transporte por medio de conductores de vehículos particulares. Así, las investigadas serían posiblemente responsables de contribuir en la alteración de las dinámicas de competencia en el sector transporte a partir de una violación sistemática de las normas.

El presente capítulo se dividirá en dos partes. En la primera se describirán las razones por las que la Delegatura considera que las investigadas habrían vulnerado las normas del régimen de competencia desleal en sede administrativa. En la segunda se expondrán los motivos que llevan a la Delegatura a considerar que las investigadas habrían incurrido en la vulneración de la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

12.1. INFRACCIÓN A LAS NORMAS SOBRE COMPETENCIA DESLEAL

De conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, la Superintendencia, en ejercicio de sus funciones administrativas, se encuentra

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

facultada para adelantar investigaciones e imponer sanciones por la comisión de las conductas de competencia desleal establecidas en Ley 256 de 1996. En particular, la Superintendencia se encuentra facultada para adelantar investigaciones administrativas por conductas de competencia desleal cuando estas afecten el interés general, el bienestar de los consumidores o la eficiencia económica de los mercados⁷³.

A continuación la Delegatura analizará los siguientes aspectos relacionados con los elementos de configuración de las conductas de competencia desleal administrativa: (i) la posible afectación al interés general ocasionado por los comportamientos de competencia desleal (12.1.1), (ii) el cumplimiento de los ámbitos de aplicación de la Ley 256 de 1996 (12.1.2), (iii) la caracterización general de la responsabilidad de las investigadas por contribuir a la realización de los actos de competencia desleal (12.1.3), (iv) la contribución de las investigadas en la realización de actos de competencia desleal por violación de normas (artículo 18 de la Ley 256 de 1996) (12.1.4), y (v) la posible vulneración del principio de buena fe mercantil (artículo 7 de la Ley 256 de 1996) (12.1.5).

12.1.1. Afectación al interés general y el bienestar de los consumidores

La Superintendencia, en concordancia con pronunciamientos de la Corte Constitucional⁷⁴, ha reconocido que el régimen de competencia desleal tiene un papel importante en la protección del derecho colectivo de la libre competencia económica. Al respecto, ha destacado que existen casos en los que los actos de competencia desleal trascienden de la órbita particular de los agentes económicos involucrados, llegando a deteriorar el crecimiento productivo, eliminar o disminuir la rivalidad o competencia empresarial, además de afectar a los demás competidores y perjudicar a los consumidores⁷⁵.

De esta forma, el artículo 1 de la Ley 256 de 1996 estableció que el principal objetivo de las normas de competencia desleal es garantizar la libre y leal competencia económica en beneficio de todos los que participen en el mercado. En este sentido, el alcance de la norma en mención no está limitado a conflictos que surjan de relaciones de carácter particular e individual, sino que busca la protección de todos los participantes en el mercado⁷⁶. Así las cosas, los fines del régimen de competencia desleal entran en perfecta armonía con los propósitos que debe garantizar la Superintendencia en ejercicio de sus funciones administrativas que, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, consisten en garantizar "la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica".

Para este caso particular, la Delegatura observa que los comportamientos de las investigadas tienen un impacto en el ámbito de las relaciones de carácter particular, pero además sus efectos podrían extenderse a las dinámicas competitivas del mercado y el interés general de los consumidores. Estas consideraciones serán abordadas en capítulos posteriores, en los cuales se determinarán las ventajas competitivas que habrían adquirido las investigadas con ocasión de su participación en la violación de normas, así como la significatividad de estas ventajas. Sin embargo, deben tenerse en cuenta algunas consideraciones preliminares:

- La Delegatura considera que la infracción a las normas de transporte habría generado la obtención de unas ventajas competitivas para las investigadas —por medio de la plataforma **DIDI**— y para los usuarios conductores. Estas ventajas competitivas se habrían obtenido frente a los demás participantes en el mercado quienes, cumpliendo la regulación, enfrentarían costos que los posibles infractores de la norma no asumirían. En esa medida, la entrada al mercado de las investigadas y la manera en que desarrollan su actividad económica mediante la infracción sistemática de un conjunto de normas tendría la capacidad de alterar las condiciones concurrenciales del mercado.

⁷³ SIC. Res. 42838, ago. 18/2011. Radicado No. 10-99735: "De conformidad con lo anterior, para los casos en que el acto de competencia desleal comprometa exclusivamente el deber de lealtad y la buena fe mercantil, son procedentes los procedimientos jurisdiccionales, cuando, ocasionalmente, el acto además afecte la libre competencia, entonces es procedente el procedimiento administrativo sancionador que realiza esta Superintendencia en desarrollo de sus funciones administrativas".

⁷⁴ C. Const. Sent. C-535/1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷⁵ SIC. Res. No. 73372/2019.

⁷⁶ CSJ. Sala Casación Civil. Sent., dic 16/2021. Radicado No. 11001-31-99-001-2017-40845-01. "Ciertamente, el marco legal de competencia desleal no solo vela por los intereses entre los empresarios, también incluye a los consumidores como sujetos de protección y garantía cuando en las relaciones de mercado se defraude el orden público que reclama el Estado en las actuaciones económicas".

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

• La intervención decisiva de las investigadas en la fijación de las condiciones para la prestación del servicio de transporte justifica que los comportamientos de estas sean analizados bajo el ejercicio de las facultades de vigilancia administrativa de las normas de competencia desleal. Esto, porque los comportamientos de las investigadas podrían estar afectando las dinámicas del mercado, los intereses de los consumidores y los intereses de otros agentes económicos que intervienen en la prestación de servicios de transporte.

12.1.2. Análisis de los ámbitos de aplicación de la Ley 256 de 1996

Con el fin de determinar si el comportamiento de los agentes investigados se enmarca en las normas propias del régimen de competencia desleal, es necesario verificar el cumplimiento de los ámbitos objetivo, subjetivo y territorial descritos en la Ley 256 de 1996⁷⁷.

12.1.2.1. Ámbito objetivo de la Ley 256 de 1996

El artículo 2 de la Ley 256 de 1996 desarrolla el ámbito objetivo del régimen de competencia desleal. Este artículo establece:

"ARTÍCULO 2o. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN. Los comportamientos previstos en esta ley tendrán la consideración de actos de competencia desleal siempre que <sic> realicen en el mercado y con fines concurrenciales.

La finalidad concurrencial del acto se presume cuando éste, por las circunstancias en que se realiza, se revela objetivamente idóneo para mantener o incrementar la participación en el mercado de quien lo realiza o de un tercero".

La Delegatura considera que los comportamientos desplegados por las investigadas cumplen, al menos preliminarmente, con el ámbito objetivo de la ley de competencia desleal. Dentro de la noción de mercado, en sentido amplio⁷⁸, las investigadas participan en el mercado a través de la plataforma **DIDI** prestando sus servicios a los usuarios conductores y a los usuarios solicitantes de los servicios de transporte terrestre de pasajeros. Adicionalmente, la Delegatura pudo establecer que las investigadas no cumplen un simple rol de intermediación, pues ejercen una influencia decisiva y participan en la organización y planificación de los servicios de transporte prestados con conductores y vehículos particulares.

En lo que respecta a la finalidad concurrencial, los comportamientos objeto de investigación serían aptos para incrementar la participación de mercado en favor de las empresas responsables de la plataforma **DIDI**⁷⁹ y para otorgarles un provecho económico. Adicionalmente, las actividades que realizan las investigadas serían idóneas para promover o incrementar prestaciones mercantiles propias o ajenas, como ocurre con los servicios de transporte prestados por los usuarios conductores, circunstancia que reafirma la finalidad concurrencial de los comportamientos que estas empresas desempeñan. Lo expuesto cobra relevancia si se tiene en cuenta que los principales beneficios económicos que reciben las investigadas no son percibidos por el número de descargas de la aplicación, sino por cada servicio prestado por el usuario conductor, es decir, por viaje realizado. De allí que el interés de las investigadas no se derive solo de atraer mayores usuarios para su descarga, sino en la prestación efectiva del servicio de transporte en condiciones que desconocen la normativa aplicable a la actividad.

⁷⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 16 de diciembre de 2021. Radicado No. 11001-31-99-001-2017-40845-01. "En desarrollo de tal compromiso convencional fue promulgada la ley 256 de 1996, cuyo capítulo inicial, contenido de las disposiciones generales, señaló como objeto de la ley garantizar la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal, en beneficio de todos los participantes en el mercado, su ámbito de aplicación a los actos de competencia desleal realizados en el mercado y con fines concurrenciales, innecesaria la condición de comerciante para el sometimiento a las restricciones allí previstas, un marco territorial enfocado en los efectos de las conductas descritas y su incidencia o que esté llamada a tenerla en el mercado colombiano, el concepto de las prestaciones mercantiles y la regla de interpretación según la cual la hermenéutica que rige ese ordenamiento debe guardar consonancia con los principios constitucionales de actividad económica e iniciativa privada libres, con la limitante del bien común, así como competencia económica y libre, leal pero responsable".

⁷⁸ Fuentes, J. M., & Menéndez, A. M. (1999). *Comentario a la Ley de competencia desleal*. Civitas. "La noción de mercado se ha entendido que debe ser interpretada en sentido amplio y no en sentido lato. De esta forma, el mercado es entendido como aquel espacio jurídico, no meramente físico, al que acuden agentes de mercado al intercambio de bienes o servicios. (p. 120).

⁷⁹ Esta Delegatura no encontró ningún elemento que permitiera evidenciar que los comportamientos de las investigadas obedezcan a un fin distinto al mencionado, como puede ocurrir con actuaciones de entidades sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección de los intereses de los consumidores, del medio ambiente, de la libertad de expresión, entre otros.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

12.1.2.2. Ámbito subjetivo de la Ley 256 de 1996

El artículo 3 de la Ley 256 de 1996 establece el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de competencia desleal. Este artículo prevé:

“ARTÍCULO 3o. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN. Esta Ley se le aplicará tanto a los comerciantes como a cualesquiera otros participantes en el mercado.

La aplicación de la Ley no podrá supeditarse a la existencia de una relación de competencia entre el sujeto activo y el sujeto pasivo en el acto de competencia desleal”.

En este caso particular, la Delegatura observa que las investigadas son agentes que participan en el mercado por medio de diversas actividades que están relacionadas y hacen posible la prestación de servicios de transporte terrestre de pasajeros por medio de la plataforma DIDI. Por lo tanto, se configuran los presupuestos del ámbito subjetivo de la Ley 256 de 1996. Como se explicó, la participación de las investigadas en este mercado se encuentra dada, por un lado, por facilitar la interacción entre los usuarios conductores y usuarios solicitantes de servicios y, por otro lado, por la organización y planificación de las condiciones en las que se prestan los servicios de transporte con conductores y vehículos particulares o autorizados para otro tipo de servicio.

12.1.2.3. Ámbito territorial de la Ley 256 de 1996

En lo referente al ámbito territorial, el artículo 4 de la Ley 256 de 1996 establece que esa normativa se aplica a los actos “cuyos efectos principales tengan lugar o estén llamados a tenerlos en el mercado colombiano”. Para este caso particular, es claro que los comportamientos de las investigadas tienen efectos en el mercado colombiano. Tanto usuarios conductores como usuarios solicitantes utilizan la plataforma DIDI para la prestación de servicios de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en distintas ciudades de Colombia. Con independencia del domicilio de las personas jurídicas que se encargan de la operación de la plataforma DIDI, o del origen de los servicios tecnológicos de esta plataforma, es evidente que los comportamientos de estas empresas tienen un efecto en el mercado colombiano.

12.1.3 Caracterización general de la responsabilidad de las investigadas en la presente actuación administrativa

La Delegatura examina en este aparte la presunta responsabilidad de las investigadas en la presente actuación administrativa. Con el fin de dar contexto sobre esta conclusión, en primer lugar se referirán algunos antecedentes sobre la responsabilidad de plataformas tecnológicas por la infracción de regímenes legales (12.1.3.1). En segundo lugar, se estudiará la responsabilidad de los agentes en los casos en que contribuyen a la infracción de normas de competencia desleal (12.1.3.2). Finalmente, se pasará a examinar la posible responsabilidad de las investigadas en el caso concreto (12.1.3.3).

La Delegatura concluye, al menos preliminarmente, que las investigadas tendrían una incidencia fundamental y contribuirían sustancialmente en la responsabilidad por la infracción de normas de competencia desleal. Esta responsabilidad tendría fundamento en la influencia decisiva que ejercen en la planificación, organización y prestación de los servicios de transporte por medio de conductores de vehículos particulares. Las investigadas, entonces, serían posiblemente responsables de contribuir en la alteración de las condiciones de competencia en el sector transporte a partir de una violación sistemática de las normas que regulan este sector.

12.1.3.1. Antecedentes sobre la responsabilidad de plataformas tecnológicas por la infracción de regímenes legales

Plataformas con modelos de negocio iguales o similares a los implementados por las investigadas han enfrentado controversias legales en distintas jurisdicciones a nivel internacional. Algunas de estas controversias se relacionan con la promoción y organización de los servicios de transporte por medio de la estructuración de diversas modalidades de servicios con la potencialidad de incurrir en la infracción de normas de competencia desleal. Así, por ejemplo, en el año 2017 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se pronunció sobre el rol de este tipo de plataformas en la prestación de los servicios de transporte terrestre con conductores no profesionales, quienes utilizan su propio vehículo para prestar servicios en el ámbito del transporte. Al respecto, el Tribunal europeo señaló:

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

“(…) En efecto, en una situación como la que describe el juzgado remitente, en la que el transporte de pasajeros lo realizan conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, el prestador de este servicio de intermediación crea al mismo tiempo una oferta de servicios de transporte urbano, que hace accesible concretamente mediante herramientas informáticas, como la aplicación controvertida en el litigio principal, y cuyo funcionamiento general organiza en favor de las personas que deseen recurrir a esta oferta para realizar un desplazamiento urbano.

(…) ha de considerarse que un servicio de intermediación, como el del litigio principal (…) está indisolublemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, ha de calificarse de «servicio en el ámbito de los transportes (…)»⁸⁰.

Además de lo señalado por el Tribunal europeo, otras jurisdicciones en Europa se han pronunciado sobre el mismo punto. En Francia algunos tribunales señalaron que las plataformas tienen la posibilidad de incurrir en prácticas comerciales engañosas al incitar a los particulares a participar como conductores de un servicio de transporte con fines lucrativos. Las decisiones tomadas por estos tribunales también advierten sobre la responsabilidad de las plataformas en los casos en los que disimulan u omiten información sustancial sobre las características esenciales del servicio a los consumidores⁸¹. De igual forma, en países como Alemania⁸² y Bulgaria⁸³ las plataformas han enfrentado sanciones por contravenir el principio de buena fe de las prácticas comerciales mediante la infracción de las normas que regulan los servicios de transporte. En los casos examinados por algunas de las autoridades administrativas y judiciales de estos países, las plataformas fueron señaladas de crear las condiciones para eludir la normativa de transporte local con la finalidad de ahorrar costos a los usuarios conductores registrados en las aplicaciones, en contravención de las normas de competencia desleal.

Adicionalmente, la Delegatura destaca el estudio sobre la responsabilidad de las plataformas *peer-to-peer* en Estados Unidos. Si bien los casos no están relacionados con el ámbito de la competencia en el sector transporte, se advierte que algunas decisiones consideraron oportuno atribuir a las plataformas responsabilidad por facilitar, inducir o promover la infracción de determinados regímenes legales⁸⁴.

12.1.3.2. La responsabilidad por contribuir en la infracción de las normas de competencia desleal de la Ley 256 de 1996

Como lo ha destacado esta Delegatura en decisiones pasadas, los comportamientos desleales también le resultan reprochables a aquellos agentes de mercado que han contribuido de manera efectiva con la infracción de las normas propias de este régimen. En este sentido, el artículo 22 de la Ley 256 de 1996, que se refiere a la legitimación pasiva de la acción de competencia desleal, definió como sujeto de la aplicación de las acciones respectivas a todo aquel que ha contribuido a la realización del acto de competencia desleal. Sobre este particular, mediante la Resolución No. 72130 de 2016 la Delegatura estableció:

“Previo al estudio de los actos de competencia desleal que acá se imputan, es del caso aclarar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 256 de 1996, las acciones

⁸⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Sentencia del 20 de diciembre de 2017. Versión en español disponible en el siguiente enlace:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=C90F145FC6888142C21BA6CF71941225?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=381707>

⁸¹ Corte de Apelaciones de París del 7 de diciembre de 2015, la Cámara Criminal de la Corte de Casación del 31 de enero de 2017, Tribunal Correccional de París del 9 de junio de 2016 y Tribunal judicial de París del 10 de septiembre de 2021. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.doctrine.fr/d/CA/Paris/2015/U10A0A49DA9C4FFDB9B8F>

⁸² Tribunal Federal de Justicia de Alemania (Bundesgerichtshof). Decisión del 13 de diciembre de 2018. Consultada en el siguiente enlace:

<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=91770&pos=0&anz=1>

⁸³ Comisión de Protección de la Competencia de Bulgaria. Decisión No. 540 del 30 de junio de 2015. Texto consultado en el siguiente enlace:

<https://reg.cpc.bg/Decision.aspx?DecID=300043890> y

Asimismo, se puede consultar el siguiente document de la OCDE (2018). “*Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services- Note by Bulgaria*”. Texto consultado en el siguiente enlace:

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)14/en/pdf)

⁸⁴ Himing, R. M. (2006). Contributory and Vicarious Copyright Infringement in Computer Software. *Chi.-Kent J. Intell. Prop.*, 6, 10. Sobre este tema, se ha debatido el surgimiento de la “contributory and vicarious infringement”, en el que las plataformas peer-to-peer son responsables por haber contribuido, facilitado, inducido y promovido infracciones contra el régimen legal. Sobre este particular, se han desarrollado casos como el de *A&M Records Inc. v. Naspter*, *MGM v. Grokster*, *Tiffany (NJ) Inc. v. eBay Inc.*, *Gucci America, Inc. v. Frontline Processing Corp.*, entre otros.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

derivadas de los actos de competencia desleal proceden contra cualquier persona cuya conducta haya contribuido a la realización del acto de competencia desleal, sin imponer la condición de que la persona participe o no en el mercado afectado.

Ahora bien, no obstante el artículo referido alude al procedimiento de naturaleza jurisdiccional, cabe interpretar que en el marco de un proceso administrativo de naturaleza sancionatoria por conductas que podrían constituir actos de competencia desleal, se hace también indiferente si el infractor participa o no del mercado, siempre que la evidencia resulte indicativa de que su conducta es idónea o en efecto resulta desleal, ello en congruencia con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009⁸⁵ (Subrayado fuera del texto original).

Para la Delegatura, la disposición en mención guarda sintonía con las normas propias del régimen de libre competencia contenidas en los numerales 15 y 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificados por los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009. Así mismo, la conducta está relacionada con lo previsto en los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 1340 de 2009. De esta forma, el régimen de libre competencia económica plantea como destinatarios de estas normas a cualquier persona natural o jurídica cuyo actuar sea relevante para la infracción de este régimen normativo.

En este orden, la Delegatura pasa a examinar los elementos de la responsabilidad de las investigadas para concluir, al menos preliminarmente, que habrían incurrido en la infracción de las normas de competencia desleal establecidas en la Ley 256 de 1996.

12.1.3.3. La responsabilidad de las investigadas en la posible infracción de normas de competencia desleal

Las investigadas han sostenido permanentemente que sus actividades consisten exclusivamente en prestar servicios de intermediación tecnológica con el fin de conectar usuarios proveedores de servicios de transporte con usuarios que solicitan estos servicios⁸⁶. Sin embargo, no se puede desconocer la influencia decisiva que las investigadas habrían tenido sobre las condiciones para la prestación de algunos servicios de transporte. Particularmente, la Delegatura considera que las investigadas estarían contribuyendo de manera efectiva en la prestación de servicios por medio de usuarios conductores de vehículos particulares, los cuales son destinados a prestar servicios de transporte en modalidades diferentes a las definidas por la regulación nacional.

La Delegatura reconoce que la actividad de toda plataforma tecnológica consiste en establecer determinados parámetros y configuraciones para la prestación de un servicio. En el caso de las investigadas, se ha constatado que el funcionamiento de su plataforma facilita a los usuarios la comunicación y la interconexión. Sin embargo, los servicios tecnológicos de la plataforma tienen un alcance mayor al indicado de manera expresa en sus términos y condiciones. Las investigadas, por medio de la plataforma **DIDI**, no solo interconectan y comunican usuarios, sino que además habrían determinado la organización, planificación y prestación de servicios de transporte por medio de conductores y vehículos no autorizados.

Las investigadas tendrían conocimiento sobre la regulación de transporte local y la falta de autorización para ejecutar algunos servicios. De esta forma, habrían contribuido de manera sustancial y determinante a que este tipo de servicios de transporte se prestaran sin el lleno de los requisitos legales esenciales. Precisamente, debido a que son las investigadas las responsables de la organización y planificación de los servicios prestados por los conductores de vehículos particulares por medio de la plataforma **DIDI**, la Delegatura considera que no les ha resultado ajeno garantizar el cumplimiento de las normas del sector respectivo y que su actuar no se ajusta a los estándares de buena fe comercial que son esperables de los agentes de mercado. Por tal motivo, se habría evidenciado una posible contribución por parte de las investigadas a la alteración de las condiciones de competencia a partir de una violación sistemática de normas en el sector de transporte. Este comportamiento se reprocha con sustento en las normas de competencia desleal de la Ley 256 de 1996. A continuación la Delegatura examina la responsabilidad de las investigadas en la posible contribución a la infracción de los artículos 7 y 18 de la Ley 256 de 1996.

⁸⁵ SIC. Res. 72130/2016. Radicado No. 14-21490.

⁸⁶ En respuesta a requerimiento de información **ASESORIAS CC** señaló que "DiDi no presta servicios de transporte, pues simplemente presta servicios de intermediación para el arrendamiento de vehículos con conductor". Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado "14099669-0030700003", página 45.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

12.1.4. La contribución de las investigadas en la realización de actos de competencia desleal por violación de normas (artículo 18 de la Ley 256 de 1996)

En esta sección la Delegatura examina la responsabilidad de las investigadas por contribuir en la posible realización de actos de competencia desleal por violación de normas. Al respecto, el artículo 18 de la Ley 256 de 1996 dispone lo siguiente:

"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".

De la lectura de la norma transcrita se desprende que para que una conducta sea considerada como desleal se deben acreditar los siguientes elementos: (i) la infracción de normas jurídicas, (ii) la efectiva realización de una ventaja competitiva derivada de la infracción de las normas, y (iii) la significatividad de la ventaja competitiva eventualmente obtenida. A continuación se examinan cada uno de esos tres elementos. La Delegatura concluye en este primer aparte que las investigadas habrían contribuido en la configuración de los tres supuestos de la norma antes señalados.

12.1.4.1. La participación de las investigadas en la infracción de normas jurídicas

Con respecto al primer supuesto del artículo 18 de la Ley 256 de 1996, la Delegatura ha comprobado que las investigadas habrían contribuido en las posibles infracciones al marco normativo del sector transporte. Estas infracciones tendrían origen en la organización y planificación indebida de servicios de transporte con el uso de conductores y vehículos no autorizados.

El marco normativo del sector transporte se caracteriza por su rigurosidad en la definición de las reglas mínimas para la habilitación de las actividades de transporte. Esto tiene fundamento en la alta peligrosidad de la actividad de conducción de vehículos automotores. Respecto de este punto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

"(...) la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho, (ii) (...) la actividad de conducir un vehículo automotor es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones"⁸⁷.

A continuación se presenta una tabla que incluye el marco normativo que habría sido objeto de infracción con la contribución determinante de las investigadas. Como se mencionó, las posibles infracciones a las normas del sector transporte tendrían origen en la planificación y organización indebida de servicios de transporte por medio de vehículos particulares y de transporte especial:

Tabla No. 5. Marco normativo del sector transporte posiblemente infringido por las investigadas

NORMA DE TRANSPORTE POSIBLEMENTE INFRINGIDA	CONTENIDO PRINCIPAL DE LA NORMA
Artículo 8 de la Ley 336 de 1996	Bajo la suprema Dirección y Tutela Administrativa del Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de transporte serán las encargadas de la organización , vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal (...).
Artículo 65 de la Ley 336 de 1996	El Gobierno Nacional expedirá los reglamentos correspondientes , a efectos de armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y promuevan la racionalización del mercado de transporte .
Artículo 2.2.1.8.3.2. del Decreto 1079 de 2015	Entiéndase por servicio no autorizado, el que se realiza por medio de un vehículo automotor de servicio público, sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo, o cuando este se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas .
Artículo 9 de la Ley 336 de 1996	El servicio público de transporte en el país se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con la normativa colombiana y habilitadas por la autoridad de transporte competente .
Artículo 10 de la Ley 336 de 1996	Para los efectos de la presente Ley se entiende por operador o empresa de transporte la persona natural o jurídica constituida como unidad de explotación económica con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente.
Artículo 11 de la Ley 336 de 1996	Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o que hayan sido constituidas para tal fin, para poder operar deberán solicitar y obtener una habilitación de la autoridad competente .

⁸⁷ C.Const. Sent. C- 468/2011. M.P., María Victoria Calle Correa.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

NORMA DE TRANSPORTE POSIBLEMENTE INFRINGIDA	CONTENIDO PRINCIPAL DE LA NORMA
Artículo 16 de la Ley 336 de 1996	La prestación del servicio público de transporte requerirá la habilitación y la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión u operación.
Artículo 22 de la Ley 336 de 1996	Las empresas que presten el servicio público de transporte contarán con la capacidad transportadora autorizada.
Artículo 23 de la Ley 336 de 1996	Las empresas que presten el servicio público de transporte solo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para ese servicio, previa homologación ante el Ministerio de Transporte y que cumplan con los requisitos técnicos según cada modo de transporte.
Artículo 31 de la Ley 336 de 1996	Los equipos destinados al servicio público de transporte deberán cumplir con determinadas condiciones y especificaciones técnicas , de acuerdo con lo señalado por el reglamento respectivo para efectos de la homologación.
Artículo 34 de la Ley 336 de 1996	Las empresas que presten el servicio de transporte público tienen la obligación de vigilar y constatar que los conductores tengan licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, y que estén afiliados al sistema de seguridad social de acuerdo con lo dispuesto por la ley.
Artículo 35 de la Ley 336 de 1996	Las empresas que presten el servicio de transporte público deberán desarrollar programas de medicina preventiva establecidos por el Ministerio de Transporte y programas de capacitación por medio del SENA o entidades autorizadas por el Ministerio de Transporte. Los programas estarán dirigidos a los operadores de los equipos de transporte.
Artículo 38 de la Ley 336 de 1996 en concordancia con los artículos 3 y 4 de la Resolución 315 de 2013 del Ministerio de Transporte.	Los equipos destinados a la prestación del servicio público de transporte deberán cumplir con las condiciones técnico mecánicas requeridas para su funcionamiento. El cumplimiento se presume con la adquisición de los seguros exigidos por ley y está relacionado con el mantenimiento preventivo y correctivo, y con el alistamiento diario de los equipos.
Artículo 3 de la Resolución 315 de 2013 del Ministerio de Transporte.	El mantenimiento de los vehículos será preventivo y correctivo. El mantenimiento preventivo constituye la serie de intervenciones y reparaciones realizadas al vehículo con la finalidad de anticipar las fallas o desperfectos , no podrá entenderse por mantenimiento preventivo las actividades de revisión o inspección. El mantenimiento correctivo es aquel que se ejecuta en cualquier momento al vehículo y ante la evidencia de una falla en cualquiera de sus componentes. El mantenimiento preventivo se realizará a cada vehículo en los periodos determinados por la empresa , para lo cual se garantizará como mínimo el mantenimiento bimensual, llevando una ficha de mantenimiento donde se consignará el registro de las intervenciones y reparaciones realizadas, indicando día, mes y año, centro especializado e ingeniero mecánico que lo realizó y el detalle de las actividades adelantadas durante la labor. (...) Las empresas de transporte deberán ajustar sus fichas físicas de mantenimiento a lo dispuesto en la presente resolución y conservar la de cada vehículo a disposición permanente de las autoridades de inspección, vigilancia y control de su operación.
Artículo 4 de la Resolución 315 de 2013 del Ministerio de Transporte.	Sin perjuicio del mantenimiento preventivo y correctivo realizado al vehículo, todas las empresas de transporte terrestre de pasajeros (...) realizarán el alistamiento diario de cada vehículo , dentro del periodo comprendido entre el último despacho del día y el primero del día siguiente, donde se verificará como mínimo los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none">- Fugas del motor, tensión correas, tapas, niveles de aceite de motor, transmisión, dirección, frenos, nivel agua limpiabrisas, aditivos de radiador, filtros húmedos y secos- Batería: niveles de electrolito, ajustes de bordes y sulfatación.- Llantas: desgaste, presión de aire.- Equipo de carretera.- Botiquín. (...) Parágrafo: El alistamiento lo realizará la empresa con personal diferente de sus conductores, pero con la participación del conductor del vehículo a ser despachado. Del proceso de alistamiento y de las personas que participaron en el mismo, así como de su relación con la empresa, se dejará constancia en la planilla de viaje ocasional, planilla de despacho o extracto de contrato según el caso.
Artículo 12 de la Ley 1503 de 2011 (modificado por el artículo 110, Decreto 2106 de 2019)	Las entidades, organizaciones y empresas, privadas o públicas, que cuenten con una flota de vehículos superior a 10 unidades, o que contrate o administre personal de conductores, deberá diseñar e implementar un Plan Estratégico de Seguridad Vial de acuerdo con lo dispuesto por el Ministerio de Transporte en cuanto al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST).
Artículo 994 del Decreto 410 de 1971	Cuando el Gobierno lo exija, el transportador deberá tomar un seguro , ya sea por su cuenta o por cuenta del pasajero, que cubra a las personas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte.
Artículo 2.2.1.6.3.1. y otras disposiciones del Decreto 1079 de 2015	El servicio público de transporte terrestre automotor especial solo podrá contratarse con empresas de transporte legalmente constituidas y habilitadas para esa modalidad. Deberá suscribirse un contrato de transporte entre la empresa de transporte habilitada para la modalidad antes mencionada y la persona natural o jurídica que requiera el servicio.
Artículos 2 y 3 de la Resolución 1069 del	El Formato Único de Extracto del Contrato – FUEC es el documento que deben portar los conductores que estén prestando el servicio de transporte terrestre automotor especial.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

NORMA DE TRANSPORTE POSIBLEMENTE INFRINGIDA	CONTENIDO PRINCIPAL DE LA NORMA
Ministerio de Transporte	El FUEC debe contener: número de FUEC, razón social de la empresa transportadora, número del contrato, contratante, objeto del contrato, lugar de origen, de destino y puntos intermedios del recorrido, convenio de colaboración empresarial (si aplica), duración del contrato con fecha de terminación e iniciación, características del vehículo, número de tarjeta de operación e identificación de los conductores.
Artículo 2.2.1.3.3., 2.2.1.3.2.1., 2.2.1.3.8.1. y otras disposiciones del Decreto 1079 de 2015	El transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, será prestado bajo la responsabilidad de una empresa legalmente constituida y habilitada para dicha modalidad. Las empresas legalmente constituidas que quieran prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros (taxi), deberán solicitar y obtener habilitación para operar en el nivel básico o de lujo. <u>La habilitación implica la autorización para la prestación del servicio en la modalidad solicitada.</u> <u>La tarjeta de operación es el único documento que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte y de acuerdo con el radio de acción autorizado.</u> Por ende, la tarjeta de operación solo es expedida a vehículos que estén legalmente vinculados a empresas de transporte público que estén a su vez, debidamente habilitadas.
Artículo 2.2.1.1.12.1. y otras disposiciones del Decreto 1079 de 2015	El único factor que podrán tener en cuenta las autoridades del orden metropolitano, distrital y municipal para la fijación de las <u>tarifas de transporte</u> , es el costo del transporte metropolitano y/o urbano, lo que incluye el costo de recuperación de capital.
Artículo 131, literal d, numeral 12 de la Ley 769 de 2002	Será <u>sancionado con multa</u> de 30 SMLMV, el conductor o propietario de un vehículo automotor que conduzca el vehículo que, <u>sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el que le fue otorgada la licencia de tránsito.</u> Además, el vehículo será inmovilizado. La primera vez por cinco días, la segunda vez por veinte días y la tercera vez por cuarenta días.

Fuente: Elaborado por la Delegatura⁸⁸

De acuerdo con lo señalado en la tabla anterior, las investigadas serían responsables de contribuir en la infracción sistemática de un conjunto de normas del sector transporte. Estas normas tendrían como finalidad regular los siguientes aspectos:

- La facultad exclusiva del Estado para organizar y reglamentar cualquier actividad relacionada con los servicios de transporte. Ningún otro agente tiene la facultad de implementar sistemas de gobernanza propios para la realización de las actividades en el ámbito de esos servicios.
- Los requisitos que habilitan a los agentes para concurrir en el mercado. Los agentes pueden entrar y permanecer en el mercado mientras acrediten el desarrollo de actividades de transporte por intermedio de empresas legalmente constituidas y habilitadas por las respectivas autoridades competentes.
- Los deberes de las personas involucradas en la prestación de los servicios. Estos deberes se cumplirían con las licencias de conducción según la actividad de transporte respectiva, entre otros aspectos.
 - Las condiciones económicas y comerciales de las actividades desarrolladas en el ámbito de los servicios de transporte. Estas condiciones hacen referencia a aspectos como las tarifas de los servicios o los límites de la capacidad transportadora autorizada para prestar el servicio esencial.
- Los estándares para participar en la actividad de transporte. Estos estándares hacen referencia a los requisitos técnicos para cada modalidad de transporte y la seguridad en el ejercicio de la actividad mediante la acreditación de contratos de seguro, mantenimientos preventivos, entre otros estándares establecidos en la regulación.

Como se deduce del marco normativo antes citado, la regulación posiblemente infringida fija condiciones indispensables para la participación de los agentes en el mercado de servicios de transporte. Estas normas estructuran las condiciones de acceso, permanencia o salida de los agentes, así como los límites en el ejercicio de la actividad económica y comercial relacionada con la prestación de estos servicios. El marco normativo antes presentado está directamente relacionado con los parámetros que deben seguir los agentes participantes para desarrollar actividades económicas en el ámbito del sector transporte. Por lo tanto, las investigadas habrían contribuido en la violación

⁸⁸ Información recopilada de las Resoluciones de la Superintendencia de Transporte No. 9184 del 4 de noviembre de 2020, No. 9185 del 4 de noviembre de 2020, No. 9183 del 4 de noviembre de 2020, No. 2103 del 19 de marzo de 2021 y con base en otras normas que regulan el sector transporte.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

sistemática de un conjunto de normas que organizan toda una actividad concurrencial en distintas ciudades de Colombia.

Adicionalmente, a pesar de que la Delegatura no requiere de un pronunciamiento previo de otras entidades para acreditar la posible infracción de las normas objeto de estudio⁸⁹, a continuación se señalan algunos pronunciamientos de la **SUPERTRANSPORTE** sobre las infracciones a las normas de transporte en las que contribuyeron las investigadas:

Tabla No. 6. Resoluciones sancionatorias de la SUPERTRANSPORTE contra la plataforma DIDI

Actuaciones administrativas	Decisión administrativa
Resolución 9183 de 2020 – apertura de investigación	Facilitación de la violación de las normas de transporte conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993.
Resolución 2322 de 2022 – imposición de sanción	

Fuente: Elaborado por la Delegatura⁹⁰.

Según lo indicado en la tabla, la **SUPERTRANSPORTE** ha adelantado actuaciones administrativas con la finalidad de investigar y sancionar a las investigadas. En estas actuaciones, la **SUPERTRANSPORTE** señaló a las investigadas de facilitar la violación de normas del sector transporte, conforme con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993.

Adicionalmente, la Delegatura evidenció que la **SUPERTRANSPORTE** ha impuesto sanciones a empresas y conductores en distintos operativos en las vías. Estos operativos han tenido como finalidad la imposición de sanciones a los agentes sorprendidos en el desarrollo de actividades de transporte como las ofrecidas en la plataforma **DIDI**:

"Bogotá, 07 de julio de 2015-. Veintitrés sanciones impuso la Superintendencia de Puertos y Transporte a empresas y a conductores –investigados desde el pasado 4 de marzo– que fueron sorprendidos por la Policía Nacional prestando de forma ilegal el servicio público de transporte individual en vehículos de servicio especial a través de aplicativos tecnológicos, violando o facilitando la violación de normas establecidas en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 (...) ⁹¹.

Según lo señalado en el texto antes citado, la **SUPERTRANSPORTE** también ha impulsado la imposición de sanciones pecuniarias a empresas y conductores que prestan servicios de transporte individual con vehículos de servicio especial por medio de plataformas tecnológicas de transporte, como **DIDI**.

En suma, las investigadas habrían contribuido con la realización del primer supuesto para la configuración de los actos de competencia desleal por violación de normas. Así, la Delegatura habría evidenciado que las investigadas, y sus conductores, han sido requeridos y sancionados por las autoridades competentes por la infracción a distintas normas del sector transporte. Igualmente, la **SUPERTRANSPORTE** y otras autoridades competentes han considerado que las plataformas tecnológicas —como **DIDI**— y los conductores pueden incurrir en la violación de normas de transporte, conforme con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993. Adicionalmente, la Delegatura ha comprobado que las investigadas son conocedoras de la infracción de las normas del sector transporte. A pesar de lo anterior, las investigadas seguirían contribuyendo con la infracción de las normas por medio de sus usuarios conductores no autorizados. Como se observará a continuación las infracciones a las normas antes mencionadas le habrían permitido a las investigadas y a sus conductores obtener ventajas competitivas significativas frente a otros participantes en el mercado.

12.1.4.2. La obtención de ventajas competitivas derivadas de la infracción de las normas de transporte

Como lo ha señalado la Superintendencia en anteriores oportunidades, no basta con la infracción de una norma jurídica para acreditar la existencia de un acto de competencia desleal. Además de esto, es necesario acreditar los demás supuestos establecidos en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996. Sobre el particular, esta Superintendencia ha manifestado lo siguiente:

⁸⁹ SIC. Resolución No. 4987 de marzo 9 de 2004

⁹⁰ Consulta realizada en el siguiente enlace: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/resoluciones-de-caracter-particular/>

⁹¹ Información obtenida de la página web de la **SUPERTRANSPORTE**. Sala de Prensa – Julio 2015. Disponible en: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones/sala-de-prensa-julio-2015/>. Consultado el 5 de mayo de 2024.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"La competencia desleal no sanciona el hecho violatorio de la ley, sino la adquisición de una ventaja competitiva significativa dentro del mercado, como consecuencia de la violación de esta"⁹².

Con el fin de corroborar la posible existencia de las ventajas competitivas antes mencionadas, la Delegatura describirá los elementos que contribuyen a la configuración de estas ventajas: (i) la libertad para autorregular los requisitos para prestar el servicio de transporte, (ii) la libertad para definir la capacidad transportadora disponible, (iii) la libertad para establecer la localización geográfica de los servicios, (iv) la libertad para calcular las tarifas de los servicios, y (v) la posibilidad de eludir los costos relacionados con el cumplimiento de requisitos normativos para la prestación del servicio de transporte.

◦ Libertad para autorregular los requisitos para prestar el servicio de transporte

La Delegatura evidenció una desigualdad entre los usuarios conductores registrados en la plataforma **DIDI** y otros participantes en relación con las condiciones de acceso al mercado. Cualquier particular que cumpla con un conjunto mínimo de requisitos establecidos por las investigadas estaría en la posibilidad de inscribir su vehículo para prestar el servicio. Esta posibilidad no solo es contraria a lo regulado por la normativa aplicable, sino que además genera una diferencia respecto de las condiciones de acceso que tienen otros participantes en el mercado. De acuerdo con lo establecido en la regulación, los participantes en el mercado de transporte deben cumplir con un conjunto de requisitos de inscripción y registro para obtener las autorizaciones en la modalidad de servicios de transporte respectiva. La Delegatura presenta en la siguiente tabla los requisitos establecidos por la norma para el registro de vehículos en las dos modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros:

Tabla No. 7. Requisitos habilitantes en el servicio de taxi y de transporte especial regulado

SERVICIO TIPO TAXI Decreto 172 de 2001	SERVICIO TRANSPORTE ESPECIAL Decreto 431 de 2017
<p>Artículo 10. Habilitación. Las empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas, interesadas en prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, <u>deberán solicitar y obtener habilitación para operar</u>. La habilitación lleva implícita la autorización para la prestación del servicio público de transporte en esta modalidad.</p> <p><u>La habilitación concedida autoriza a la empresa para prestar el servicio solamente en la modalidad solicitada.</u> Si la empresa, persona natural o jurídica, pretendé prestar el servicio de transporte en una modalidad diferente, debe acreditar ante la autoridad competente de la nueva modalidad, los requisitos de habilitación exigidos.</p>	<p>Artículo 2.2.1.6.3.1. Contratación. El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial <u>solo podrá contratarse con empresas de transporte legalmente constituidas y debidamente habilitadas para esta modalidad</u>, en ningún caso se podrá prestar sin la celebración del respectivo <u>contrato de transporte suscrito</u> entre la empresa de transporte habilitada para esta modalidad y la persona natural o jurídica contratante que requiera el servicio.</p>

Fuente: Elaborado por la Delegatura.

La tabla enuncia algunos de los requisitos señalados por la regulación para obtener la habilitación en cada modalidad de servicio regulado. Estos requisitos resultan más rigurosos que los establecidos de manera autónoma por las investigadas, pues mientras los servicios de transporte regulado requieren que la actividad se realice por intermedio de empresas "legalmente constituidas" y "habilitadas", no existen evidencias de que las investigadas requirieran que sus usuarios conductores cumplieran con los requisitos exigidos para obtener los permisos ante las autoridades respectivas. Así mismo, mientras las empresas de transporte "legalmente constituidas" y "habilitadas" solo reciben la autorización para prestar servicios "en la modalidad solicitada", las investigadas establecen diversas categorías de servicios que le permiten a los usuarios conductores desarrollar actividades en múltiples modalidades de transporte⁹³.

A partir de estas comparaciones, la Delegatura evidenció que las investigadas y los conductores que prestan el servicio por medio de la plataforma **DIDI** podrían estar incurriendo en costos de acceso inferiores a los que incurren los demás participantes del mercado. Así, las investigadas habrían contribuido a establecer las políticas de registro y registrar los usuarios conductores sin el cumplimiento de la normativa aplicable. Los usuarios conductores estarían en la posibilidad de registrarse en las aplicaciones solo con el cumplimiento de un conjunto simplificado de requisitos que no se ajustaría a lo establecido por la regulación. Este registro permitiría a los usuarios conductores ingresar y salir de manera privilegiada del mercado, a pesar de no contar con ningún tipo de autorización expedida por las autoridades competentes para desarrollar este tipo de actividades.

⁹² SIC. Res. 4987/2004

⁹³ MINTRANSPORTE. Decreto 478 del 12 de mayo de 2021.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- Libertad para definir la capacidad transportadora disponible

La regulación establece límites en la capacidad transportadora con el fin de garantizar, entre otros aspectos, la seguridad de los pasajeros y el cuidado de las vías nacionales y locales. La Delegatura evidenció que las investigadas y los conductores que prestan el servicio por medio de la plataforma **DIDI** habrían infringido las normas que limitan la capacidad transportadora autorizada, con el fin de acceder de manera libre al mercado. Sobre el particular, la regulación del transporte individual indica lo siguiente:

"(...) Artículo 35. Ingreso de los vehículos al parque automotor. A partir de la promulgación del presente decreto, las autoridades de transporte competentes **no podrán autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento, hasta tanto no se determinen las necesidades del equipo mediante el estudio técnico de que tratan los artículos siguientes.**

Entiéndese como ingreso de taxis al servicio público individual de transporte, la vinculación de vehículos al parque automotor de este servicio en un distrito o municipio. El ingreso podrá ser por incremento o por reposición. Será por incremento cuando la vinculación implique un aumento en el número de vehículos de esa modalidad que operan en la respectiva localidad. Será por reposición cuando la vinculación se realice para sustituir otro vehículo que se encuentre matriculado en el servicio público (...)"⁹⁴.

La norma transcrita señala que el ingreso de los vehículos al parque automotor en el servicio de transporte individual debe cumplir con los siguientes requisitos: **(i)** las autoridades de transporte son competentes para autorizar o no el ingreso de nuevos vehículos al servicio público de transporte, **(ii)** la autorización de nuevos vehículos puede estar sometida a la condición de elaboración de un estudio técnico, y **(iii)** el ingreso de los vehículos está condicionado a dos tipos de solicitudes: solicitudes de aumento en el número de vehículos o solicitudes de sustitución entre un vehículo nuevo y otro anteriormente matriculado.

En este sentido, mientras las empresas de transporte que cumplen la regulación deben obtener los permisos para ingresar vehículos al parque automotor por parte de la autoridad competente⁹⁵, las investigadas definirían de manera autónoma el número de usuarios conductores que pueden registrarse en las aplicaciones y, en consecuencia, no existiría una restricción distinta para el ingreso de usuarios conductores al mercado. Así mismo, las autoridades de transporte elaboran estudios con el fin de examinar la viabilidad de ingreso de vehículos al parque automotor, análisis que las investigadas no realizan, ni someten al visto bueno de las autoridades competentes para que determinen la viabilidad de la capacidad transportadora y el número de usuarios conductores registrados y disponibles para prestar servicios por medio de las aplicaciones.

De esta forma, la Delegatura evidenció que las investigadas no habrían implementado políticas para definir límites en el número de usuarios conductores registrados o disponibles para prestar servicios en las vías que fueran acordes con la regulación. A diferencia de las exigencias en la limitación para la capacidad transportadora de los participantes que se sujetan a la regulación, la oferta de servicios de transporte por medio de la plataforma **DIDI** y sus conductores se presta de manera dinámica e indeterminada, pues existe la posibilidad de mostrarse disponible para prestar servicios en cualquier momento y en cualquier zona o localización. Esta oferta dinámica e indeterminada de servicios generaría una ventaja competitiva adicional, en la medida en que dificultaría la facultad de las autoridades competentes para controlar el número de usuarios conductores que prestan servicios en las vías, en cumplimiento de las condiciones de idoneidad y seguridad exigidas por la regulación. Además, existe el potencial de generar una saturación de oferta en los mercados, lo que podría reducir los incentivos para prestar el servicio por parte de los agentes que cumplen con todos los requerimientos normativos.

- Libertad para establecer la localización geográfica de los servicios

Como se ha referido en el apartado anterior, las investigadas tienen una ventaja en el alcance territorial de los servicios que son prestados por los usuarios conductores. En cambio, los servicios de transporte regulados deben cumplir con la acreditación de una autorización o habilitación, la cual tiene un alcance territorial determinado. De acuerdo con lo establecido en la regulación, el transporte individual debe cumplir con un radio de acción:

⁹⁴ MINTRANSPORTE. Decreto 172 del 5 de febrero de 2001.

⁹⁵ MINTRANSPORTE. Decreto 478 del 12 de mayo de 2021.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"(...) Artículo 23. Radio de acción. El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, se presta de manera regular dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio y en las áreas metropolitanas de conformidad con las normas que la regulan.

El servicio entre un aeropuerto que sirve a la capital del departamento y que está ubicado en un municipio diferente a ésta, no requerirá el porte de planilla única de viaje ocasional, cuando se presta por vehículos de empresas de la respectiva capital o Área metropolitana y del municipio sede del terminal aéreo.

(...) En los demás casos en los cuales los vehículos taxi salgan del radio de acción autorizado, deberán portar planilla única de viaje ocasional (...)"⁹⁶.

Según lo señalado por la norma transcrita, el radio de acción comprende regularmente "la jurisdicción de un distrito o municipio", "las áreas metropolitanas" o, en general, los límites de una ciudad o zona particular. Así mismo, la regulación establece que los agentes tienen la facultad de ejercer las actividades de transporte por fuera del radio de acción autorizado, mediante la acreditación de "una planilla única de viaje ocasional". En todo caso, la norma define un radio de acción principal, del cual los agentes participantes solo salen de manera excepcional.

Esta limitación no la tienen los usuarios conductores que se encuentran afiliados a la plataforma **DIDI**, ya que el alcance territorial de sus servicios es determinado de manera exclusiva por las investigadas. Los usuarios conductores prestan servicios en cualquier ciudad o zona geográfica del territorio colombiano en la que la plataforma tenga cobertura. De esta forma, los usuarios conductores solo tienen como limitante las ciudades en las que encuentra disponible la aplicación, y cada plataforma determina de manera autónoma las ciudades en las que impulsa y promociona el funcionamiento de la aplicación.

De esta forma, la posibilidad que tienen las plataformas y los usuarios conductores de extender el alcance territorial de los servicios generaría una ventaja competitiva respecto de los servicios de transporte que se encuentran habilitados o autorizados por las autoridades pertinentes. Mientras los participantes que cumplen con la regulación desarrollan la actividad de transporte en los límites geográficos establecidos⁹⁷, la plataforma y los conductores tienen la posibilidad de cambiar de ciudad o zona en cualquier momento, con la única limitante de que la aplicación esté disponible en la nueva zona o radio de actividad libremente elegida por cada usuario conductor.

La ventaja competitiva se obtendría por dos razones. Por un lado, al no acogerse a los rangos de acción para la prestación de los servicios de transporte. Por otro lado, al no tener que incurrir en los costos, en términos de trámites y tarifas, en los que tiene que incurrir el conductor del servicio de transporte individual tipo taxi si quisiera prestar servicios fuera de su jurisdicción.

- Libertad para calcular las tarifas de los servicios

La Delegatura también observó que podría existir una desigualdad en los precios aplicados por los participantes en el mercado. Las tarifas de los servicios de transporte individual son reguladas y fijadas por las respectivas autoridades locales. Estos precios, de acuerdo con lo establecido en la regulación, deben fijarse con base en estudios técnicos "elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio, el índice de inflación, los efectos sobre los costos de mejoramiento de la infraestructura vial, el aumento de los índices de ocupación y la racionalización de las rutas y frecuencias"⁹⁸.

Cada Municipio o Distrito fija las tarifas de transporte con base en los criterios antes mencionados. A modo de ilustración, en la siguiente tabla se indican los parámetros para determinar el precio del servicio de transporte público individual tipo taxi en Bogotá, D.C., para 2024.

ESPACIO EN BLANCO

⁹⁶ MINTRANSPORTE. Decreto 172 del 5 de febrero de 2001

⁹⁷ La regulación faculta a un conductor tipo taxi para prestar servicios ocasionales fuera de la jurisdicción autorizada, lo cual debe ser tramitado ante la autoridad, tiene una máximo de seis (6) solicitudes al mes y se debe pagar la tarifa correspondiente. Ministerio de Transporte. Artículo 2.2.1.5.5.13. Transporte ocasional. Decreto 1079 de 2015. Planilla de Viaje Ocasional. Ministerio de Transporte. Resolución 2433 de 2018. Planilla de Viaje Ocasional.

⁹⁸ Artículo 2 y 4 del Decreto Nacional 2660 de 1998

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tabla No. 8. Parámetros para determinar el precio del servicio de transporte público individual tipo taxi en Bogotá D.C para 2024

Ítem	Número de Unidades	Valor por pagar
Valor unidad cada 100 metros	1	\$125
Banderazo o Arranque	28	\$3.500
Valor por cada 24 segundos de espera	1	\$125
Recargo hacia y desde el Aeropuerto o Puente Aéreo	50	\$6.300
Recargo nocturno (20:00 a las 5:00 horas), dominical y/o festivo	24	\$3.000
Carrera mínima	50	\$6.300
Recargo por el servicio puerta a puerta	9	\$1.100

Fuente: Decreto 086 de 2024 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Artículo 2º.

Debido a que las unidades se miden con base en la distancia recorrida, los vehículos instalan un dispositivo denominado taxímetro electrónico⁹⁹. Este dispositivo registra la información sobre el tiempo y la distancia recorrida por el vehículo transportador y calcula la tarifa correspondiente con base en los criterios establecidos por las autoridades competentes.

A diferencia del transporte regulado individual, las investigadas calcularían las tarifas de los servicios de los usuarios conductores sin tener en cuenta las reglamentaciones o tarifas expedidas por las autoridades locales. Para esta estimación la plataforma calcula en tiempo real la distancia recorrida y la posible duración del viaje, de conformidad con la información suministrada por el usuario solicitante. Además, la plataforma informa a los usuarios las tarifas que corresponderían al viaje solicitado. Para la tarifa también se tiene en cuenta la modalidad de servicio disponible y la preferencia de los usuarios, así:

Imagen No. 5. Cálculo de las tarifas de DIDI

¿Cómo se calculan las tarifas?

En DIDI Express las tarifas se calculan dependiendo de:

- Una tarifa base
- Tiempo del recorrido
- Distancia del recorrido
- Recargos adicionales como: peajes, aeropuerto y larga distancia

En DIDI Taxi las tarifas dependen de:

- Múltiple o unidades marcadas por el taxímetro
- Diferentes tipos de recargos que aplican por ley como: nocturno, dominical o festivo, aeropuerto y/o servicio puerta a puerta, entre otros

¿Tienen tarifa dinámica?

Si esto nos permite garantizar una mejor disponibilidad en zonas de alta demanda, podrá validar si hay dinámica y de cuánto es al hacer click en el valor estimado que sale antes de presionar "Confirmar viaje"

Fuente: Tomado de la página principal de DIDI¹⁰⁰.

Para la tarifa, también se tiene en cuenta la modalidad de servicio disponible y la preferencia de los usuarios.

Según los términos y condiciones examinados en el numeral 11.1.2.2., las investigadas calculan las tarifas en tiempo real con base en un algoritmo que tiene en cuenta principalmente los siguientes factores: (i) una "tarifa base", (ii) "el tráfico", (iii) las zonas geográficas con "alta demanda", (iv) "el

⁹⁹ SIC. Resolución 88918 de 2017: "el taxímetro electrónico funciona a través de un transductor medidor de distancia instalado en el vehículo taxi, proporcionando al taxímetro la información de la distancia recorrida. El taxímetro recibe la señal de salida del transductor medidor de distancia y la señal de medida de tiempo, la analiza y convierte la(s) señal(es) en una señal de medida de distancia. Junto a la señal de medida de tiempo, el taxímetro calcula la tarifa y totaliza, muestra y registra los resultados obtenidos por un viaje en taxi con base en las tarifas establecidas por la autoridad competente y/o la longitud y/o duración del viaje". Consultado en el siguiente enlace:

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/022021/Resolucion-88918-de-2017.pdf>

¹⁰⁰ Disponible en: <https://web.didiglobal.com/co/centro-de-ayuda/tarifas-y-metodos-de-pago/>. Consultado el 29 de abril de 2024.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

tiempo" que le toma al usuario conductor llegar al punto de encuentro, (v) "la distancia" entre el punto de partida y el punto de destino del viaje solicitado, y (vi) el tipo de vehículo solicitado.

Dado que la actividad de transporte es una actividad altamente regulada, se establece que los precios deben basarse en un conjunto de criterios que no solo estiman factores como la oferta y la demanda, sino también la prelación del interés general sobre el particular¹⁰¹. En esa medida, los agentes prestadores de servicios de transporte deben cumplir con las directrices del Estado relacionadas con la organización de la actividad económica del transporte y la fijación de las políticas de las tarifas de cada uno de los modos de prestación de servicios de transporte público. Debido a esto, los participantes en el mercado deben enfocar sus esfuerzos en otras variables competitivas como la calidad del servicio o la eficiencia en la prestación de este. Por el contrario, las investigadas y sus usuarios conductores aprovechan el libre cálculo de las tarifas para fijarlas de la manera más conveniente a su operación e incluso para competir con esta variable en condiciones ventajosas frente a los demás participantes en el mercado. De esta forma, la Delegatura observó una diferencia ventajosa producto de la autonomía de las investigadas para calcular las tarifas de los servicios y las restricciones en los precios que impone el Estado a los agentes regulados.

• Costos en los que no incurrirían los usuarios conductores de la plataforma DIDI

La Delegatura habría encontrado que los usuarios conductores vinculados con la plataforma de las investigadas no asumirían los costos de acceder y permanecer en el mercado que los participantes regulados sí están en la obligación de asumir. A continuación se presenta una tabla que incluye estos costos:

Tabla No. 9. Los costos adicionales en que incurre el servicio público de transporte individual tipo taxi

CONCEPTO DEL GASTO	PERIODICIDAD	RESPONSABLE
Mantenimiento Preventivo ¹⁰²⁻¹⁰³	Bimensual	Propietario
Revisión Técnico-mecánica ¹⁰⁴⁻¹⁰⁵	Anual	Propietario
Gastos Administrativos (Póliza ¹⁰⁶ , tarjeta de operación ¹⁰⁷ , de control y cuota administración) ¹⁰⁸⁻¹⁰⁹⁻¹¹⁰	Varias	Propietario
Impuesto de rodamiento ¹¹¹	Mensual	Propietario
Examen CRC ¹¹²	Cada 3 años	Conductor
Renovación licencia de conducción ¹¹³⁻¹¹⁴	Cada 3 años	Conductor
Seguridad Social ¹¹⁵	Mensual	Conductor

Fuente: Elaborado por la Delegatura

Según los datos indicados en la tabla anterior, los vehículos afiliados a empresas de taxi asumen un conjunto de gastos que son indispensables para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y las condiciones mínimas de idoneidad y seguridad requeridas para el desarrollo de las actividades de transporte público. Entre las obligaciones principales se observan los gastos de seguridad social, el impuesto de rodamiento, la tarjeta de operación y la cuota de administración. Estos costos se relacionan con cargas administrativas y legales de orden operativo, tributario y de previsión.

Con respecto a las condiciones de idoneidad, la tabla relaciona costos como la renovación de la licencia de conducción y el examen de aptitudes psicomotrices. Es importante mencionar que las licencias de conducción para vehículos de servicio público tienen una vigencia de 1 año (para personas

¹⁰¹ Artículo 3 de la Ley 336 de 1996.

¹⁰² MINTRANSPORTE. Res. 315/2013.

¹⁰³ Consultado en el siguiente enlace: <https://cdatecnosabana.com/revision-preventiva/>

¹⁰⁴ MINTRANSPORTE. Res. 3318/2015

¹⁰⁵ Consultado en el siguiente enlace: <https://converry.com/revision-tecnico-mecanica-para-taxis/>

¹⁰⁶ MINTRANSPORTE. Dec. 170 y 172/ 2001. Póliza de Responsabilidad Civil Contractual (RCC) y Extracontractual (RCE)

¹⁰⁷ MINTRANSPORTE. Decreto Único Reglamentario 1079/2015 Nivel Nacional. Disponible: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62514&dt=S>

¹⁰⁸ Consultado en el siguiente enlace: <https://amc.gov.co/amc/download/tarifa-tecnica-servicio-publico-individual/>

¹⁰⁹ Se tomaron los valores del estudio de 2016 y se actualizaron con el IPC de mayo Banco de la República https://www.amb.gov.co/downloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/estudio_tecnico_definitivo_tarifas_2016.pdf

¹¹⁰ Consultado en el siguiente enlace: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc>

¹¹¹ Consultado en el siguiente enlace:

<https://taxislibresonline.zendesk.com/hc/es/articles/6291673012749--Qu%C3%A9-costo-tiene-el-rodamiento-de-un-taxi->

¹¹² MINTRANSPORTE. Res. 20213040063755/2021. Rango tarifario para los centros de reconocimiento de conductores entre 3,34 UVT y 3,80 UVT (con UVT 2022 de Resolución DIAN No. 000140 del 25 de noviembre de 2021, fija en treinta y ocho mil cuatro \$38.004 pesos) más: SICOV \$31.833, ANSV \$6.800 y cargo de la transacción PSE \$7.283.

¹¹³ Art. 197 del Decreto 019 del 10 de enero de 2012.

¹¹⁴ Consultado en el siguiente enlace: <https://www.ventanillamovilidad.com.co/tarifas>

¹¹⁵ Para la contribución sobre el salario se utilizó un IBC de 1.000.000 (SMMLV de 2022), porcentaje: de contribución a salud de 12,5%, pensión 16% y 4,35% riesgos profesionales (riesgo IV).

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

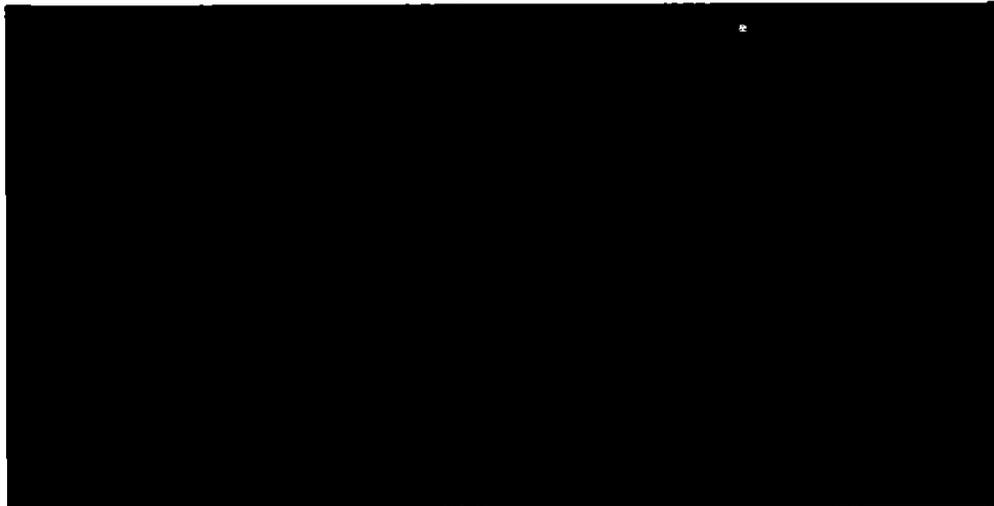
mayores de 60 años) y hasta 3 años (para personas menores de 60 años). Mientras que los usuarios conductores de la plataforma **DIDI**, por prestar servicios mediante vehículo particular, pueden refrendar la licencia cada 5 años (para personas mayores de 60 años) y hasta 10 años (para personas menores de 60 años).

Finalmente, en la tabla también se incluyen los costos de seguridad. Estos gastos se relacionan con la acreditación de condiciones técnicas mínimamente requeridas para el desarrollo de las actividades de transporte en condiciones que no afecten la vida y la integridad de las personas. Entre estos, los conductores de vehículo tipo taxi deben acreditar pólizas de responsabilidad, revisiones técnico-mecánicas con periodicidades y mantenimientos preventivos y correctivos. La Delegatura advirtió que los usuarios conductores de vehículos particulares vinculados a la plataforma **DIDI** no incurrir en ninguno de los gastos señalados anteriormente. Por lo tanto, estos usuarios conductores obtienen una ventaja competitiva que se refleja en menores costos de la operación.

12.1.4.3. La efectiva realización de la ventaja competitiva: beneficios obtenidos por la plataforma DIDI debido a las ventajas competitivas adquiridas por la infracción de normas

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la Delegatura observó que las ventajas competitivas obtenidas por los usuarios conductores de la plataforma **DIDI**, mediante la influencia decisiva de las investigadas, se habrían desarrollado de manera efectiva en el mercado. Así mismo, estas ventajas competitivas habrían resultado efectivamente provechosas tanto para las investigadas, como para los usuarios conductores. La realización de estas ventajas competitivas se puede observar, entre otros aspectos, en los ingresos crecientes de la plataforma **DIDI**. A continuación la Delegatura presenta la participación de la plataforma en términos de facturación para el periodo comprendido entre 2019 y 2021:

Gráfica No. 1. Datos sobre facturación de las plataformas en Colombia durante el periodo 2019-2021



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente¹¹⁶.

Como se puede observar en la gráfica, entre 2019 y 2021 la facturación de la plataforma **DIDI** incrementó aproximadamente un [REDACTED] en promedio anual.

Para la Delegatura este aumento general en los ingresos de la plataforma se debe a la realización de las ventajas competitivas que genera la infracción de normas del sector transporte. Como se indicó, la infracción de normas genera un aumento de la capacidad transportadora de la plataforma investigada. Además, la infracción de normas también permite registrar un número ilimitado de usuarios conductores que solo deben cumplir con un conjunto mínimo de requisitos. Estas condiciones le permiten a la plataforma investigada aumentar sin restricción alguna el número de conductores disponibles y, por consiguiente, el número de viajes facturados. Debido a que la plataforma investigada obtiene sus ingresos del *fee* o comisión que recibe por cada viaje facturado, esto implica que ante un aumento de viajes realizados se genera un aumento de los ingresos de la plataforma. Por lo tanto, las ventajas competitivas generadas por la infracción de normas le habrían permitido a las investigadas incrementar sus ingresos. Esto, además, se puede observar en la facturación anual de la plataforma **DIDI**:

¹¹⁶ Información financiera y tributaria reportada por **ASESORIAS CC S.A.S** y **DIDI MOBILITY COLOMBIA S.A.S.** a la **DIAN**. Expediente digital. Carpeta 24-198835-2. Consecutivo 14-99669-0270 (Respuesta requerimiento de información de DIAN).

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tabla No. 10. Datos sobre facturación de la plataforma DIDI en Colombia durante el periodo 2019-2021



Fuente: Elaborado por la Delegatura ¹¹⁷.

- Conclusiones sobre la obtención y efectiva realización de ventajas competitivas derivadas de la infracción de las normas de transporte

En el presente capítulo la Delegatura demostró, con el carácter preliminar que es natural de la etapa en la que se encuentra la presente investigación, que la contribución de las investigadas en las infracciones a las normas de transporte habría generado ciertas ventajas competitivas en favor de la plataforma DIDI y de sus usuarios conductores. Estas ventajas se verían reflejadas en menores costos a los asumidos por los participantes regulados, y en la posibilidad de entrar y salir del mercado de manera privilegiada, todo con ocasión de la infracción sistemática de las normas de transporte ("bypass regulatorio"). Esto último habría sido posible ya que, a diferencia de los participantes regulados en el mercado, cualquier particular que cumple con un mínimo de requisitos tiene la posibilidad de inscribir su vehículo en la plataforma. Además, no existen restricciones para la capacidad transportadora o la zona en la que se debe desarrollar la actividad. Así mismo, los precios de las tarifas son calculados por medio de un algoritmo que se rige por criterios dinámicos y fluctuantes, distintos a los establecidos por las autoridades locales. Finalmente, la Delegatura reseñó un conjunto de gastos que tampoco asumirían los conductores durante el desarrollo de la actividad de transporte.

Aunado a lo anterior, la Delegatura también constató la efectiva realización de las ventajas competitivas mediante la información relacionada con la facturación de la plataforma investigada durante el periodo comprendido entre 2013 y 2021. Los datos relacionados con esta información permitieron constatar los beneficios económicos obtenidos por la realización de actividades de transporte mediante la infracción reiterada de las normas locales.

13.1.4.4. La significatividad de la ventaja competitiva

Además de examinar los elementos que configuran las ventajas competitivas y las razones por las que se evidenciarían estos elementos en el caso objeto de estudio, en este aparte la Delegatura expondrá por qué en esta actuación las ventajas obtenidas por los agentes infractores de normas en el mercado son significativas. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia destacó que para la existencia del elemento de significatividad el agente de mercado que se aproveche de la trasgresión de la norma respectiva se debe beneficiar de forma especial frente a los demás participantes:

"La significatividad, como tercer presupuesto del acto de competencia desleal bajo estudio, alude a que la alteración del plano de igualdad que obtiene el comerciante o interviniente en el mercado con la conculcación del respectivo precepto sea importante o trascendental, esto es, que se vea favorecido de forma especial teniendo en cuenta el punto de partida de los competidores"¹¹⁸ (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Sobre este mismo punto la doctrina ha manifestado que la significatividad de la ventaja competitiva está determinada por el desequilibrio en el trato entre quienes concurren al mercado en el marco de la legalidad y aquellos que lo hacen incumpliendo la normativa:

"En segundo lugar, concurrente con esa ventaja competitiva, no basta con que la misma en sí sea una realidad, sino que se exige por la ley que sea significativa, lo que abre el segundo interrogante, si bien parece que habrá que interpretarla en el sentido de lo razonable, a saber, que produzca efectos. En este caso lo que debe es provocar una desigualdad de trato entre quienes concurren, esto es, un desequilibrio de beneficios entre quien actúa en el marco de la legalidad y recibe sus compensaciones al respecto, y quien lo hace al margen de la misma, obteniendo de este modo muchos más frutos que el primero. Resulta, sin embargo, cuanto menos complejo cuantificar el grado de suficiencia para integrar el tipo de deslealtad, precisamente por el carácter subjetivo que la misma puede comportar. De ahí parece más razonable entender que la ventaja será suficientemente significativa

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ CSJ. S. Casación Civil. Sent. dic 16/2021. Rad. 11001-31-99-001-2017-40845-01.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

siempre que genere el desequilibrio anteriormente expuesto, sin que, a estos efectos, sea imprescindible que se produzca un grave desequilibrio, y bastando con un aprovechamiento por trasgresión de la legalidad"¹¹⁹ (Subrayado y resaltado fuera del texto original).

El análisis de la significatividad también se ha centrado en el efecto que tiene la infracción de la norma en el mercado. De esta forma, la vulneración será significativa si se ha generado un cambio en las decisiones del consumidor por, entre otros aspectos, la posibilidad de "ofrecer mejores precios, mejor servicio, condiciones comerciales más favorables o el ejercicio de una actividad sin encontrarse autorizado o prohibida para los competidores"¹²⁰. La capacidad para fijar ilegítimamente variables como precios y cantidades puede resultar en la disminución de la cuota de mercado de todos los agentes que cumplen con las normas, y en casos extremos, puede obligar a los agentes que cumplen con las normas a cesar operaciones. Esto afecta negativamente la competencia al aumentar la concentración en los mercados.

Las posturas antes mencionadas permiten enunciar algunos criterios para determinar si las ventajas competitivas son significativas. Primero, el carácter trascendental de la ventaja o el favorecimiento especial que esta promueve. Segundo, la desigualdad en el trato entre los competidores que genera un mayor aprovechamiento de quien se comporta al margen de la legalidad. Finalmente, la obtención ilegítima de un atractivo o preferencia especial frente las posibilidades de los demás competidores.

En este punto es importante manifestar que el análisis realizado por la Delegatura no incluyó la revisión de posibles efectos pro competitivos o eficiencias que hubieran ocurrido en el mercado con ocasión del comportamiento de los agentes investigados. Esto como quiera que, a pesar de que requirió desde el inicio de la actuación administrativa una serie de información encaminada a determinar la existencia de estas circunstancias¹²¹, los agentes investigados requeridos no aportaron la información solicitada.

12.1.5. La posible vulneración del principio de buena fe mercantil establecido en el artículo 7 de la Ley 256 de 1996 por parte de las investigadas

El artículo 7 de la Ley 256 de 1996 desarrolla lo que se conoce como la cláusula general en materia de competencia desleal. Esta disposición desarrolla unos estándares de conducta para toda persona que decida concurrir al mercado en la medida en que deben actuar de conformidad con el principio de buena fe comercial, las sanas costumbres mercantiles, los usos honestos en materia industrial o comercial y no deben estar dirigidos a afectar la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado. Estos estándares cumplen con el fin de garantizar la competencia por méritos en el mercado.

La Delegatura evidenció que las investigadas habrían vulnerado la cláusula general en cuestión por tres razones. En primer lugar, con ocasión de su contribución a la vulneración sistemática de las normas en materia de transporte, las investigadas habrían quebrantado el principio de buena fe comercial y habrían omitido actuar en el mercado con honestidad y lealtad. De esta forma, habrían tenido conocimiento de la falta de autorización de los servicios de transporte con vehículos particulares y de transporte especial realizados de manera no autorizada en el mercado. No obstante, habrían incentivado y promovido el uso de estos servicios a pesar de no ser autorizados y de incumplir los requisitos de calidad, idoneidad y seguridad mínimamente exigidos en la regulación.

En segundo lugar, las investigadas habrían contribuido con la alteración del funcionamiento y las actividades para la prestación de servicios de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en Colombia. Las alteraciones a los mercados, a partir de la infracción sistemática a las normas de transporte, habrían ocasionado ventajas competitivas significativas traducidas en ahorro de los costos operativos y administrativos en los que normalmente incurren otros participantes para cumplir con los requisitos mínimos de acceso y permanencia en el mercado. Las investigadas habrían violentado el principio de buena fe comercial mediante la creación de brechas desleales frente a los demás participantes en el mercado. Estas brechas de desigualdad las habrían obtenido de la sustitución reiterada de las normas organizadas por el Estado para la planificación de los aspectos económicos y técnicos de la actividad de transporte a nivel nacional.

¹¹⁹ Barona Vilar, S. Competencia Desleal. Tutela jurisdiccional (especialmente proceso civil) y extrajurisdiccional. Editorial Tirant lo Blanch (2008).

¹²⁰ La Competencia Desleal en Colombia: Un estudio sustantivo de la Ley. De la Cruz, Dionisio. Editorial Universidad Externado de Colombia, 2020. P. 332.

¹²¹ Para estos efectos ver: (I) Expediente digital público. Carpeta 24-198835-2. Consecutivo 14-99669-0257 (Requerimiento DIDI); y (II) Expediente digital público. Carpeta 24-198835-2. 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información).

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En tercer lugar, las investigadas habrían revestido sus actuaciones de un manto de "aparente legalidad" que habría permitido a los consumidores creer de buena fe que las actividades de transporte reprochadas en esta actuación cumplían con los requisitos mínimos establecidos en las normas locales. Como se ha reiterado en esta actuación, las actividades de transporte son reguladas de manera minuciosa por el Estado debido a su alta peligrosidad y el riesgo al que se pueden exponer las personas y la comunidad. En tal medida, resulta contrario a la buena fe comercial extraer beneficios económicos de la realización de una actividad que puede poner en riesgo la seguridad y la integridad de los consumidores, además de infringir de manera sistemática las reglas impuestas por las autoridades para prevenir los riesgos de esta actividad.

Para esta Delegatura, la buena fe comercial en materia de competencia desleal no ha de entenderse como la mera consciencia de estar actuando correctamente, sino que debe reflejarse en el actuar positivo de los agentes en el mercado. Este actuar debe guiarse por los mandatos de lealtad y honestidad. La buena fe comercial demanda para un agente de mercado el deber de abstenerse de incentivar de manera consciente la prestación de servicios que no cumplen con los requisitos exigidos por la ley, circunstancia que no ocurrió en el presente caso.

12.2. PROHIBICIÓN GENERAL DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 155 DE 1959

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959 contiene la prohibición general del régimen colombiano de libre competencia económica. Esa norma prevé lo siguiente:

"Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos." (Subrayado fuera del texto original)

La Corte Constitucional ha señalado que la libre competencia económica "consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones"¹²². Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado las prerrogativas que hacen parte del concepto de libre competencia económica, entre las que se encuentran "(i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario"¹²³. A esto se suma que el propósito de la intervención de la autoridad de competencia es garantizar la "libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica", de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009.

De acuerdo con lo anterior, la prohibición general descrita en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 propende por evitar que se incurran en prácticas, procedimientos o sistemas que atenten contra los principios generales de protección de la libre competencia. En esos términos, el marco de aplicación y el alcance de la norma descrita no está dado por una descripción expresa o específica de una conducta, sino por prerrogativas de carácter general como lo son la protección de la libre competencia y participación de los agentes, el bienestar de los consumidores y la eficiencia de los mercados. Es así como la prohibición general se complementa con las demás normas del régimen general de libre competencia económica, incluso aquellas aplicables para sectores o mercados particulares.

Ahora bien, como se explicó antes, la prohibición que interesa para este caso corresponde a toda clase de "prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia". Para el caso concreto, la Delegatura considera que los agentes investigados habrían incurrido en prácticas que falsean la libre competencia económica por medio de la planificación y organización de servicios de transporte que trasgreden las normas de transporte local. Como se estableció en esta actuación administrativa, la intervención de las investigadas habría sido determinante para la planificación, organización y prestación de los servicios de transporte por medio de vehículos no autorizados. Las investigadas habrían servido de intermediarias para la promoción de servicios de transporte que no se ajustan a la legalidad e incumplen con las condiciones de calidad, idoneidad y seguridad mínimas para la realización de una actividad peligrosa, tal y como lo es la actividad de transporte.

Las prácticas reiteradas de las investigadas habrían falseado las condiciones de libre competencia económica por los siguientes factores. En primer lugar, las investigadas habrían promovido la

¹²² C. Const. Sent. C-032/2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²³ C. Const. Sent. C-909 del 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

infracción a las normas de transporte con el propósito de introducir condiciones de desigualdad entre los participantes ajustados a la regulación y los participantes infractores de las normas aplicables. Esas condiciones de desigualdad habrían afectado la posibilidad de los participantes ajustados a la regulación de desarrollar sus actividades comerciales en igualdad de condiciones respecto de sus demás competidores. Las barreras de acceso regulatorias tienen la finalidad de aumentar los estándares de los participantes y asegurar el cumplimiento de condiciones mínimas de carácter técnico, económico o comercial. En esa medida, el incumplimiento de los requisitos mínimos de acceso y permanencia en el mercado puede disminuir los estándares de calidad, idoneidad y seguridad, creando una brecha de desigualdad entre los agentes que cumplen con los estándares mínimamente exigidos y los que no.

En segundo lugar, las investigadas habrían propiciado la afectación a los consumidores, al poner en riesgo su integridad y seguridad mediante la promoción de servicios de transporte no autorizados y sin el cumplimiento de las condiciones técnicas mínimamente exigidas para el desarrollo de la actividad, que por su naturaleza resulta peligrosa¹²⁴. A pesar del conocimiento de las investigadas sobre el incumplimiento reiterado a las normas de transporte local, estas habrían revestido los servicios de transporte de un aparente manto de legalidad y seguridad. Las investigadas habrían fomentado en el público consumidor el uso la plataforma **DIDI** sin advertir sobre las condiciones no autorizadas de los servicios de transporte ofrecidos mediante vehículos particulares. Así mismo, las investigadas habrían sido responsables de alterar la percepción de los consumidores y hacerlos creer de buena fe que las actividades de transporte no autorizadas cumplirían con los requisitos de calidad, idoneidad y seguridad mínimamente exigidos para desarrollar la actividad de transporte.

13. Que una vez se ha presentado la descripción de los hechos que rodean la presente actuación administrativa, la Delegatura procederá a examinar los supuestos que se tendrán en cuenta para plantear la imputación jurídica. En ese orden de ideas, tanto las consideraciones que sustentaron los elementos fácticos y probatorios, así como su valoración jurídica, le permitirán a la Delegatura sostener que, en esta instancia del trámite administrativo, los comportamientos adelantados por los agentes investigados habrían infringido los supuestos establecidos en los artículos 7 y 18 de la Ley 256 de 1996, así como en la vulneración a la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Así las cosas, por intervenir en las actividades de la plataforma **DIDI**, los siguientes agentes del mercado habrían incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009:

Nombre de la plataforma	Personas jurídicas investigadas
DIDI	ASESORÍAS CC S.A.S.
	DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD

A continuación la Delegatura analizará la imputación para cada uno de los actores.

13.1. Responsabilidad de las personas jurídicas relacionadas con las actividades de la plataforma DIDI

13.1.1. DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD.

La sociedad **DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD. (DIDI GLOBAL)** es una compañía debidamente constituida conforme a las leyes de Singapur. Como fue indicado en el numeral 10.4.2. de la presente actuación, esta sociedad es la titular, propietaria y operadora licenciante de la aplicación **DIDI**¹²⁵. En esa medida, **DIDI GLOBAL** interviene de manera directa en el funcionamiento y demás actividades que realiza la plataforma **DIDI** al fijar las condiciones determinantes para el funcionamiento y las actividades económicas del aplicativo en el mercado colombiano.

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que **DIDI GLOBAL** habría incurrido en los actos de competencia desleal descritos en los artículos 7 y 8 de la Ley 256 de 1996, así como en la infracción establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

13.1.2. ASESORÍAS CC S.A.S.

¹²⁴ C.Const. Sent. T-609 del 2014. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio

¹²⁵ Carpeta DIDI Reservada del expediente virtual. Consecutivo 14-99669-0307 (Respuesta requerimiento de información). Documento denominado "14099669--0030700003".

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

La sociedad **ASESORÍAS CC S.A.S** también es responsable de la plataforma **DIDI** en el territorio colombiano. Como fue indicado en el numeral **10.4.1.** de la presente actuación, desde el 2018 esta sociedad es la encargada de prestar apoyo y soporte a la aplicación **DIDI** en temas relacionados con marketing, publicidad, soporte administrativo y logístico, relaciones públicas, el cobro y recaudo de las tarifas del servicio, liquidación de las cuentas que se generen entre los socios y el aplicativo, entre otros aspectos. De acuerdo con lo antes descrito, **ASESORÍAS CC S.A.S.** habría intervenido de manera directa en la operación de la plataforma **DIDI** fijando las condiciones determinantes para el funcionamiento y las actividades económicas del aplicativo en el mercado colombiano.

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que **ASESORÍAS CC S.A.S.** habría incurrido en los actos de competencia desleal descritos en los artículos 7 y 8 de la Ley 256 de 1996, así como en la infracción establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

14. De conformidad con el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a continuación se indican las sanciones que serían procedentes en caso de encontrarse que las investigadas efectivamente incurrieron en conductas contrarias al régimen de protección de la libre competencia.

De acuerdo con lo establecido por el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, las investigadas podrían ser sancionadas conforme a lo siguiente:

"ARTÍCULO 25. MONTO DE LAS MULTAS A PERSONAS JURÍDICAS. El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así: Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.

Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
2. La dimensión del mercado afectado.
3. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.
4. El grado de participación del implicado.
5. La conducta procesal de los investigados.
6. La cuota de mercado de la empresa infractora, así como la parte de sus activos y/o de sus ventas involucrados en la infracción.
7. El Patrimonio del infractor.

PARÁGRAFO: Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción. La persistencia en la conducta infractora, la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de las autoridades de competencia, el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta. La colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta será circunstancia de atenuación de la sanción".

En consecuencia, las personas que violen las disposiciones sobre protección de la competencia — entre ellas los actos de competencia desleal descritos en los artículos 7 y 8 de la Ley 256 de 1996, así como la infracción establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 — podrán ser sancionadas en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

Sumado a lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio puede ordenar la cesación de la conducta sancionada, orden cuyo incumplimiento es sancionable con las mismas multas descritas arriba. En efecto, según el numeral 55 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 (modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022), esta Entidad podrá "[i]mpartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación".

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

15. Que la consulta de los expedientes se realiza a través de los medios electrónicos dispuestos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Para efectos de obtener las autorizaciones correspondientes, los investigados, terceros interesados y demás personas que puedan acceder a la información contenida en los expedientes podrán formular la solicitud a los correos electrónicos contactenos@sic.gov.co y grprocompetencia@sic.gov.co indicando en el asunto el radicado No. 24-198835. En su solicitud deberán indicar el correo electrónico que utilizarán para acceder al expediente. Las personas que accedan a esa información deberán guardar la reserva correspondiente y utilizarla únicamente para el ejercicio de sus derechos en el marco de la actuación administrativa sancionatoria.

En mérito de lo expuesto, esta Delegatura,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **ASESORÍAS CC S.A.S.** (901235729-8) y **DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD.** (Registro comercial No. 201734804H) para determinar si incurrieron en la infracción de los artículos 7 y 18 de la Ley 256 de 1996 y del artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

ARTÍCULO 2. NOTIFICAR personalmente el contenido de la versión reservada de la presente resolución a las personas referidas en el **ARTÍCULO 1** del resuelve de este acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009. Esto con el fin de que, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, lleven a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012. Dentro de estos actos procesales se encuentra la solicitud o aporte de las pruebas que pretendan hacer valer y la formulación de descargos frente a la imputación.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días de la remisión de la comunicación correspondiente, la notificación se llevará a cabo por medio de aviso que se remitirá a la dirección o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012.

ARTÍCULO 3. ORDENAR la publicación de la presente resolución de apertura de investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 1340 de 2009, modificados por los artículos 156 y 157 del Decreto 19 de 2012. Esto con el fin que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

ARTÍCULO 4. ORDENAR a los investigados que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 019 de 2012, publiquen el siguiente texto en un diario de amplia circulación nacional:

"Se informa que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No. 24028 de 2024, abrió investigación y formuló pliego de cargos contra las sociedades **ASESORÍAS CC S.A.S.** (901235729-8) y **DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD.** (Registro comercial No. 201734804H) para determinar si incurrieron en la infracción de los artículos 7 y 18 de la Ley 256 de 1996 y el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

En los términos previstos en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 019 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquél que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer, al expediente radicado con el número 24-198835".

ARTÍCULO 5. COMUNICAR la versión reservada de la presente resolución al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, enviándoles copia de la versión pública de este acto administrativo.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

ARTÍCULO 6. COMUNICAR la versión pública de la presente resolución a la **ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES Y PROPIETARIOS DE TAXIS DE CARTAGENA — ADPROTAC** ¹²⁶; **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL — ACOLTÉS**; **EMPRESA TRANSPORTADORA DE TAXIS INDIVIDUAL S.A.**; [REDACTED] ¹²⁷; y [REDACTED] ¹²⁸, en su calidad de quejosos, enviándoles copia de la versión pública de este acto administrativo.

ARTÍCULO 7. Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, en los términos del artículo 20 de la Ley 1340 de 2009.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 14 días del mes de mayo de 2024

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia



FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ

Proyectó: N.I.T y JJHV
Revisó: W.M.G.A./ J.F.M
Aprobó: F.M.R.

NOTIFICAR A:

ASESORIAS CC S.A.S.
NIT 901235729 – 8
Calle 67 No. 7-35 Oficina 1204 de Bogotá D.C.
notificacionesacc@gomezpinzon.com

DIDI MOBILITY INFORMATION TECHNOLOGY PTE. LTD
NIT 201734804H
111 North Bridge Road #06-20 Peninsula Plaza Singapur, (179098)

COMUNICAR LA VERSIÓN RESERVADA A:

MINISTERIO DE TRANSPORTE
NIT. 899999055-4
Calle 24 No. 60 - 50 Piso 9, Centro Comercial Gran Estación II, Bogotá – Colombia
notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE
NIT. 800170433-6
Diagonal 25 G # 95 A - 85 Bogotá DC – Colombia
ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co

¹²⁶ Se le comunica en representación de las diferentes personas y organizaciones civiles, sociales y gremiales de base o de conductores de taxi y pequeños empresarios o propietarios de taxis en Colombia, entre las que se encuentra **TAXIS MODIFICADOS, U.N.T. SECTOR TAXI, SINTAXDORADO, TAXKENEDY, LIDERTAX, GRUPO SUBA y G 170**, de acuerdo con la denuncia presentada mediante comunicación con Radicado No. 14-257864-00 del 24 de noviembre de 2014 (Folios 16 a 21 de la Carpeta Pública No. 1 del expediente físico).

¹²⁷ Se le comunica en representación de [REDACTED]

[REDACTED], de acuerdo con denuncia presentada mediante comunicación con Radicado No. 20-168823-00 del 10 de junio de 2020 (Folios 474 a 477 de Carpeta DIDI Reservada del expediente físico).

¹²⁸ Se le comunica en calidad de presidente y representante legal del **SINDICATO NACIONAL DE CONDUCTORES TRABAJADORES DE LA RAMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR – SINTA**, de acuerdo con la denuncia presentada mediante comunicación con Radicado No. 18-222876-00 del 4 de septiembre de 2018 (Folios 441 a 453 de la Carpeta Pública No. 3 del expediente físico).

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

COMUNICAR LA VERSIÓN PÚBLICA A:

ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES Y PROPIETARIOS DE TAXIS DE CARTAGENA - ADPROTAC

NIT 900700804-3

Diagonal 39 A Bis No. 14 - 52

Bogotá, Colombia

fedetaxbog@hotmail.com

sindicatotaxisaeropuerto.bta@gmail.com

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL – ACOLTÉS

NIT 830058239-4

Calle 25A No. 32 - 73

Bogotá D.C., Colombia

info@acoltes.org

acoltes@gmail.com

EMPRESA TRANSPORTADORA DE TAXIS INDIVIDUAL S.A.

NIT: 800.093.761 – 7

Representante Legal: FABIÁN QUINTERO VALENCIA

C.C No. 70.517.583

Calle 11 Sur No. 50 – 294 de Medellín, Antioquia, Colombia

Carrera 50C No. 10 Sur – 154, Medellín, Antioquia, Colombia

tax-individual@tax-individual.com.co

contabilidad@tax-individual.com.co

DANIEL MÉNDEZ SANTOS

C.C. 91.248.918

Presidente de:

SINDICATO NACIONAL DE CONDUCTORES TRABAJADORES DE LA RAMA DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR – SINTA

Calle 48 No. 21 – 53 Barrio La Concordia de Bucaramanga, Santander, Colombia

danielmendezs1@hotmail.com