

COMPARACIÓN DE FACTORES QUE HAN AFECTADO LA REGULACIÓN DE UBER EN BOGOTÁ, COLOMBIA Y CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

CARLOS MARIO TORRES CASTRO

**PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
INGENIERO CIVIL**

Asesor: Álvaro Rodríguez Valencia

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE INGENIERÍA
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA CIVIL Y DERECHO
INGENIERÍA CIVIL
BOGOTÁ, COLOMBIA
DICIEMBRE DE 2016**

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. OBJETIVOS	5
3. METODOLOGÍA	6
3.1. Revisión de la normativa vigente	6
3.2. Revisión bibliográfica y periodística.....	6
3.2.1. Fuentes bibliográficas.....	6
3.2.2. Fuentes periodísticas	6
3.3. Entrevistas	7
a. Paso 1: Investigación bibliográfica y periodística.....	9
b. Paso 2: terminación de factores o hipótesis que afectan la regulación de Uber	9
c. Paso 3: Diseño del formato de entrevistas.....	9
d. Paso 4: Realización de entrevistas.....	9
e. Paso 5: Análisis y comparación de resultados.....	10
4. MARCO TEÓRICO	11
4.1. Su historia.....	11
4.2. La <i>app</i> y los servicios que presta.....	12
4.3. Funcionamiento de la <i>app</i>	13
4.4. Forma de cobro de la <i>app</i>	16
4.5. Las economías colaborativas.....	17
4.5.1. Ejemplos de economías colaborativas.....	18
a. Airbnb.....	18
b. TaskRabbit.....	18
c. Tripadvisor	19
4.5.2. Uber dentro de las economías colaborativas	19
4.6. Compañías de red de transporte.....	20
4.6.1. Uber como una compañía de red de transporte	20
5. CASO BOGOTÁ, COLOMBIA	22
5.1. Contextualización	22
5.2. Marco legal	23
5.2.1. Normatividad general del transporte	23
5.2.2. Normatividad relativa al transporte público	24
5.2.3. Normatividad relativa al servicio de transporte en taxi.....	25
5.2.4. Normatividad relativa al servicio de transporte especial.....	26
5.2.5. Normatividad relativa al servicio de transporte básico y de lujo	26
5.3. Factores que han afectado la regulación de Uber en Bogotá, Colombia.....	27
5.3.1. Esquema del Estado.....	27
5.3.2. Regulación existente.....	28
5.3.3. Poder y “lobby” de los taxistas.....	30

5.3.4.	Influencia de otros actores.....	32
6.	CASO CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO.....	35
6.1.	Contextualización.....	35
6.2.	Marco legal.....	36
6.2.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	36
6.2.2.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	36
6.2.3.	Ley de Movilidad del Distrito Federal.....	37
6.2.4.	Acuerdo sobre la contratación del servicio público y privado de transporte por medio de plataformas tecnológicas.....	38
6.3.	Factores que han afectado la regulación de Uber en Ciudad de México, México	39
6.3.1.	Esquema del Estado.....	39
6.3.2.	Regulación existente.....	40
6.3.3.	Poder y “lobby” de los taxistas.....	43
6.3.4.	Influencia de otros actores.....	45
7.	ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS.....	47
7.1.	Asignación de grado de influencia.....	47
7.2.	Comparación de factores.....	47
7.2.1.	Esquema del Estado.....	47
7.2.2.	Regulación existente.....	48
7.2.3.	Poder y “lobby” de los taxistas.....	49
7.2.4.	Influencia de otros actores.....	50
7.2.5.	Otros factores.....	50
8.	CONCLUSIONES.....	53
9.	REFERENCIAS.....	55
10.	ANEXOS.....	58
	Anexo 1: Línea de tiempo Bogotá, Colombia.....	58
	Anexo 2: Línea de tiempo Ciudad de México, México.....	63
	Anexo 3: Formato de entrevista para Bogotá, Colombia.....	67
	Anexo 4: Formato de entrevista para Ciudad de México, México.....	71

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Personas entrevistadas para el caso Bogotá.....	10
Tabla 2. Personas entrevistadas para el caso Ciudad de México.....	10
Tabla 3. Tipos de servicio prestados por Uber en Bogotá y Ciudad de México.	12
Tabla 4. Tarifa de Uber en Bogotá para los servicios principales.	16
Tabla 5. Tarifa de Uber en Ciudad de México para los servicios principales.	16
Tabla 6. Asignación de valores a cada uno de los factores presentados.....	47
Tabla 7. Referencias de la línea del tiempo para Bogotá, Colombia.....	62
Tabla 8. Referencias de la línea del tiempo de Ciudad de México, México	66

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de la metodología realizada para las entrevistas.	8
Figura 2. Factores que afectan o han afectado la regulación de Uber.	8
Figura 3. Esquema de uso de la aplicación.....	15

1. INTRODUCCIÓN

Uber es una empresa que provee una plataforma tecnológica para conectar a usuarios con la necesidad de moverse y personas con vehículos propios que pueden transportarlos. Este nuevo tipo de servicio de transporte que se provee a través de una aplicación para teléfonos inteligentes (Smartphone) y tabletas (de ahora en adelante se hará referencia a éstas como *app*) se considera como parte de las economías colaborativas y, de igual manera, dentro de las compañías de red de transporte.

Se ha podido notar a través de lo mostrado por los diferentes medios de comunicación y el uso de la aplicación Uber, que esta ha cambiado la forma de mover a las personas. En primer lugar, le ahorra tiempo al usuario en lo que se demora cogiendo un taxi en la calle o solicitándolo por teléfono. En segundo lugar, le ofrece al usuario un servicio de calidad que le permite a este tener un viaje agradable, elemento que muchos taxis han perdido o, simplemente, no ofrecen. Y, en tercer lugar, la transacción es más segura pues el usuario no se ve obligado a cancelar en efectivo sino por medios electrónicos desde la aplicación. Luego, se podría pensar que Uber es una de las soluciones para la movilidad actual.

No obstante, ese no es el pensamiento de muchos. La mayoría de conflictos que ha tenido que afrontar Uber en las distintas ciudades en las que opera son causados por la falta de una regulación que enmarque el servicio que presta a través de su plataforma tecnológica. Por este motivo, se ha considerado como ilegal en gran parte de los lugares en donde se encuentra, lo que le ha generado sanciones, multas, protestas, e incluso, problemas legales. Son pocas las ciudades o países alrededor del mundo que han permitido su operación, ya sea al expedir una regulación que abarque el servicio que presta o ajustando este a la normativa existente.

A raíz de lo anterior, se toman dos ciudades en las cuales Uber opera: Bogotá, Colombia y Ciudad de México, México. Mientras en la primera no existe una regulación que permita la operación de la aplicación en la ciudad, en la segunda, sí existe. Teniendo como referencia esto, la pregunta central sobre la que girará este trabajo es: ¿cuáles han sido los factores que han afectado la regulación de Uber? Para esto, se proponen cuatro hipótesis: i) el esquema del Estado, ii) la regulación existente, iii) el poder y “lobby” de los taxistas y, iv) la influencia de otros actores.

Así pues, en primer lugar, se presentarán los objetivos del trabajo. A partir de estos, se expondrá la metodología que se siguió para realizar este documento. Seguidamente, se desarrollará el marco teórico en el cual se expondrá su historia y su funcionamiento, así como la categorización dentro de las economías colaborativas y las compañías de red de transporte. Teniendo esto en mente, a continuación, se desarrollará cada uno de los casos dentro de los cuales, primero, se expondrá el marco legal aplicable y, segundo, se analizará cada uno de los factores que se plantearon como hipótesis. Por último, con los resultados obtenidos, se hará una comparación entre ambas ciudades, determinando así, los factores que han influido en la regulación de Uber.

2. OBJETIVOS

El presente trabajo de investigación pretende:

- Analizar y comparar las regulaciones existentes sobre la aplicación Uber entre México D.F. y Bogotá.
- Determinar los factores que han propiciado una diferencia en la regulación de la aplicación Uber en dos ciudades latinoamericanas: Ciudad de México y Bogotá.
- Establecer el nivel de influencia de cada uno de los factores en el proceso de regulación a partir de la información obtenida de las entrevistas con los principales actores involucrados.
- Documentar cronológicamente la actividad de Uber en las dos ciudades objeto de estudio a partir de información periodística, literatura y entrevistas a los principales actores involucrados en el proceso de regulación de la aplicación.

3. METODOLOGÍA

Con el fin de cumplir los objetivos de esta investigación, se definieron tres áreas con el fin de obtener la información necesaria. Estas fueron: 1) revisión de la normativa vigente frente a la regulación de Uber en ambas ciudades, 2) revisión bibliográfica y periodística, y 3) entrevistas a los principales actores.

3.1. Revisión de la normativa vigente

En primer lugar, es necesario conocer la normativa que regula el servicio que la empresa *Uber* ofrece en las ciudades seleccionadas. Para esto se revisó la regulación vigente que emana de leyes, acuerdos, decretos y resoluciones de entidades gubernamentales, referente a los siguientes temas: 1) transporte en general, con el fin de determinar el marco normativo general en cada una de las ciudades; 2) transporte público de pasajeros, pues es bajo esta modalidad que los taxistas están habilitados para trabajar; 3) transporte privado de pasajeros, ya que es bajo esta modalidad que se encuentra regulada la aplicación en Ciudad de México; y 4) regulación específica referente al servicio que ofrece Uber en ambas ciudades.

3.2. Revisión bibliográfica y periodística

3.2.1. Fuentes bibliográficas

En segundo lugar, para entender el servicio que ofrece la empresa Uber en más de cien ciudades del mundo, se tuvo que acudir a documentos académicos y gubernamentales que tratan dos temas principales respecto al funcionamiento de la aplicación. El primero, son las economías colaborativas o, en inglés, *sharing economies*, y, el segundo, sobre las compañías de red de transporte o, en inglés, *transportation network companies*.

Adicional a los temas mencionados, también se tuvieron en cuenta escritos académicos, oficiales y privados, así como literatura gris, que tratan directamente sobre la aplicación Uber y su incursión en el mercado tecnológico para solucionar problemas de transporte existentes o competir directamente con quienes ya ejercen la actividad que la empresa ofrece a nivel mundial.

Con la información bibliográfica explorada, se pudo construir el marco conceptual, en relación con los diferentes temas que abarca la aplicación Uber en el ámbito tecnológico, económico y de transporte.

3.2.2. Fuentes periodísticas

Con el fin de conocer los principales sucesos referentes a la aplicación Uber en cada una de las ciudades, fue necesario indagar en artículos periodísticos, a partir de los cuales se pudo

construir una línea de tiempo con sucesos relevantes tanto para el caso de Ciudad de México, como para Bogotá. Dichas líneas de tiempo, además de aportar información respecto a los factores objeto de comparación en este estudio, fueron utilizadas para contrastar lo visible, es decir, los sucesos que se mostraron de manera pública, así como lo invisible, es decir, aquellos acontecimientos conocidos y proporcionados por las personas que fueron entrevistadas (ver siguiente punto).

3.3. Entrevistas

Kvale (1996) citado por Martínez (2006) expresa que el propósito de la entrevista en una investigación cualitativa es obtener descripciones del mundo vivido por las personas entrevistadas, con el fin de lograr interpretaciones fidedignas del significado que tienen los fenómenos descritos. Es así como esta investigación trata de conocer los diferentes puntos de vista de los actores involucrados en el proceso de regulación de Uber.

Para esto, se seleccionó la entrevista estructurada y la semi-estructurada como método principal para la ejecución de este trabajo. Edwards & Holland (2013) definen una entrevista estructurada como: “[...] aquella basada en un cuestionario con una secuencia de preguntas, realizadas en el mismo orden a todos los sujetos de la investigación, con poca flexibilidad de maniobra”¹. Asimismo, expresan que esta entrevista se realiza con el fin de que los entrevistados sean neutrales en sus respuestas y así poder obtener información comparable, tal como se buscaba en este trabajo de investigación (Edwards & Holland, 2013).

A partir de lo anterior, las entrevistas se diseñaron enfocadas a obtener información para conocer y caracterizar a los principales actores, entender su papel y determinar sus relaciones con otros actores frente a la comparación regulatoria de la aplicación Uber en cada una de las ciudades.

Para tal fin, las entrevistas se realizaron a tres grupos: 1) representantes del grupo de taxistas, 2) funcionarios públicos involucrados en el proceso de regulación de la aplicación Uber y, 3) representantes de la empresa Uber. Estos grupos se escogieron por la relevancia que tienen en el proceso de regulación de Uber. El primero grupo ha sido el principal opositor del servicio de transporte que se presta por medio de plataformas tecnológicas. El segundo grupo, es el encargado de tomar las medidas necesarias frente al transporte y la movilidad de las ciudades. Por último, el tercer grupo es el dueño de la aplicación. En la figura 1, se puede observar un esquema de cómo se llevó a cabo el estudio a partir de entrevistas. Asimismo, en los anexos se puede encontrar el cuestionario de preguntas realizadas a cada uno de los entrevistados.

¹ Este texto se encuentra en idioma original inglés. Revisar referencia.

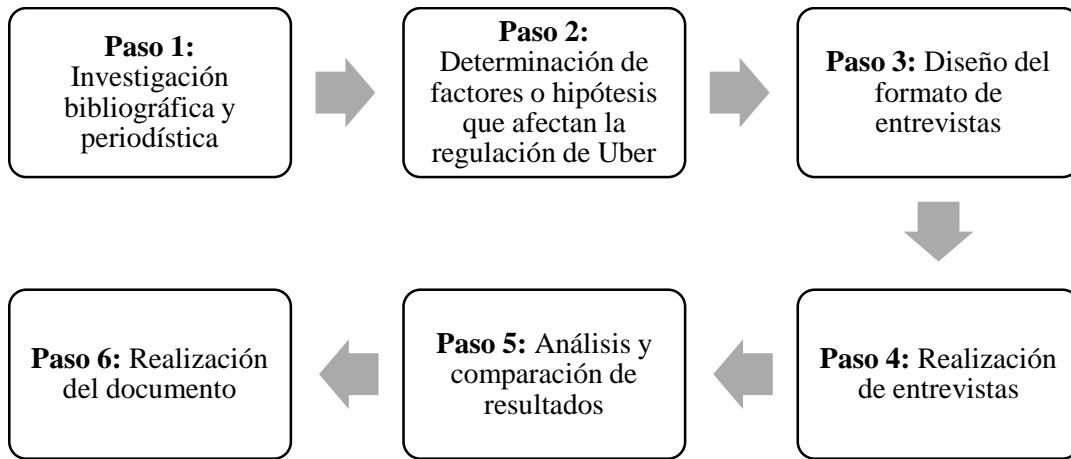


Figura 1. Esquema de la metodología realizada para las entrevistas.
Fuente: elaboración propia.

Parte fundamental de la investigación cualitativa es poder determinar la hipótesis que se quiere probar por medio de las diferentes fuentes de adquisición de la información. A partir de la investigación bibliográfica y periodística (ver paso 1 de la figura 1) se determinaron los factores que pudieron o han podido afectar la regulación de Uber. En la siguiente figura se muestran estos.

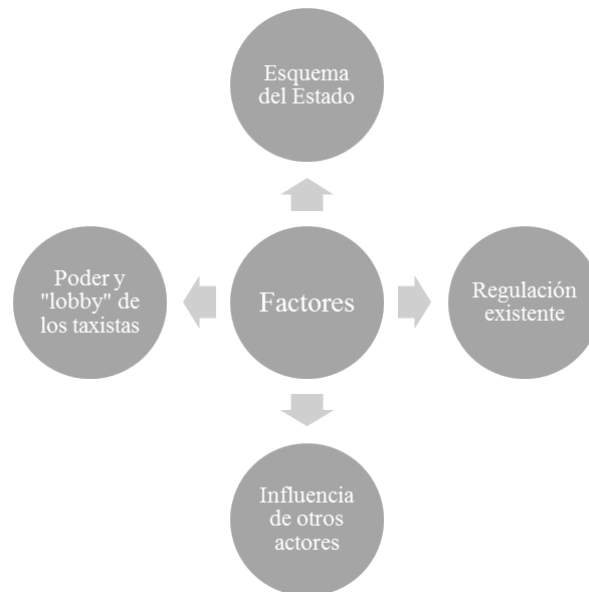


Figura 2. Factores que afectan o han afectado la regulación de Uber.
Fuente: elaboración propia.

Los factores que se observan en la figura anterior se explican a continuación.

- a. Esquema del Estado: se busca establecer que efecto tuvo la organización de las instituciones públicas y entidades gubernamentales en ambas ciudades y si se observa, respecto a esta, alguna diferencia en los resultados. Como se mencionará

- posteriormente, Bogotá hace parte de un Estado centralista, Ciudad de México hace parte de un Estado federalista.
- b. Regulación existente: se busca exponer la normativa existente sobre la regulación del transporte público y privado en cada uno de los casos de estudio, determinando si el servicio que presta Uber se ajusta a las normas o si, por el contrario, se puede tildar de ilegal.
 - c. Influencia de actores en el proceso de regulación: se busca determinar si existió o existe algún actor específico que pudo haber o ha influenciado en alguna medida el proceso de regulación de la aplicación tanto en Bogotá como en Ciudad de México, ya sea por algún tipo de interés propio o colectivo.
 - d. Poder y “lobby” de los taxistas: se busca establecer la influencia del grupo de taxistas frente a la discusión de los acuerdos y la reglamentación entre los diferentes organismos gubernamentales y Uber.

a. Paso 1: Investigación bibliográfica y periodística

Se refiere al paso 1 presentado en la figura 1.

b. Paso 2: terminación de factores o hipótesis que afectan la regulación de Uber

A partir de la investigación bibliográfica y periodística realiza y con el fin de poder comparar la regulación de la aplicación Uber para las ciudades seleccionadas, se plantearon factores, o hipótesis (ver sección de hipótesis), para determinar cuál o cuáles han sido las razones por las que dicha aplicación ha sido regulada en una ciudad, mas no en la otra.

c. Paso 3: Diseño del formato de entrevistas

Teniendo en cuenta los factores planteados en el punto precedente, se pudo crear un formato de entrevistas diferenciado para la Ciudad de México y Bogotá (ver anexos 3 y 4), siendo las preguntas construidas a partir de las hipótesis con el fin de que los entrevistados pudieran determinar el nivel de influencia de cada una en el proceso de regulación de la aplicación.

En este punto, se tuvo en cuenta, de manera similar, las líneas de tiempo construidas (ver anexos 1 y 2) a partir de la información periodística indicada anteriormente, así como los documentos académicos y gubernamentales obtenidos.

d. Paso 4: Realización de entrevistas

Como ya se mencionó, las entrevistas fueron realizadas a tres sectores principales: 1) representantes del grupo de taxistas², 2) funcionarios públicos involucrados en el proceso de

² Para las entrevistas de los taxistas, no se tuvo en consideración aquellos personajes públicos, que se han encargado de representar a este gremio, pues, pueden sesgar la entrevista dada la posición que tienen.

regulación de la aplicación Uber y, 3) representantes de la empresa Uber. En las siguientes tablas se relacionan las personas entrevistadas para la Ciudad de México y Bogotá.

Tabla 1. Personas entrevistadas para el caso Bogotá.

Sector	Persona entrevistada	Cargo
Grupo de taxistas	Edgar Pirazán	Coordinador administrativo Taxis Ya
Sector público	María Constanza García A.	Secretaria Distrital de Movilidad 2014 – 2015
Empresa Uber	Brian Townsend	Encargado de Uber para políticas públicas en Suramérica - Bogotá

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Personas entrevistadas para el caso Ciudad de México.

Sector	Persona entrevistada	Cargo
Sector público	Lic. Rufino León Tovar	Secretario de Movilidad 2014 – 2015
Empresa Uber	Hugo Rodríguez Nicolat	Encargado de Uber para políticas públicas y relaciones gubernamentales – Ciudad de México

Fuente: elaboración propia.

e. Paso 5: Análisis y comparación de resultados

Con las entrevistas realizadas y con la información bibliográfica y periodística recopilada, se pudo determinar el nivel de influencia de aquellos factores que han afectado el proceso de regulación de la aplicación Uber en cada una de las ciudades objeto de estudio (ver sección correspondiente).

4. MARCO TEÓRICO

4.1. Su historia

La idea de la Uber se remonta a 2008, cuando sus inventores Travis Kalanick y Garret Camp tuvieron problemas para conseguir un taxi en la ciudad de París. A raíz de esto, se les ocurrió una simple idea: conseguir un vehículo para realizar su viaje con solo pulsar un botón en su celular (Uber, 2016). Solo un año más tarde, en 2009, Uber se convierte en realidad. Travis y Garret dieron los primeros pasos para crear una *app* que permitiera prestar a los usuarios un servicio de transporte privado, teniendo como base de operaciones la ciudad de San Francisco en California (EE.UU.).

Para 2010, la *app* inició sus actividades, con pocos carros y empleados, bajo el nombre de UberCab en esta ciudad. Inicialmente, la *app* solo ofrecía el servicio de UberBlack, es decir, prestaba el servicio de transporte en vehículos privados, los cuales tenían dos características indispensables: los vehículos debían ser negros y, asimismo, de alta gama. Sin embargo, desde su inicio ya encontraba con los primeros conflictos con las autoridades. La compañía recibió una orden por parte de la Agencia Municipal de Transporte de San Francisco (*San Francisco Municipal Transportation Agency*) para que ésta retirara de su razón social el sufijo *cab* al este referirse al servicio de taxi normal que se prestaba en la ciudad. Es por esto que la empresa toma el nombre Uber y adquiere el dominio informático Uber.com. Con esto, se fue consolidando en el mercado de transporte de la ciudad, así como en ciudades cercanas.

Ya operando establemente en San Francisco, la empresa se expande. En el 2011, la empresa invierte alrededor de 32 millones de dólares con el fin de iniciar su expansión tanto al interior de Estados Unidos y Canadá, como en Europa y Asia (TechCrunch, 2011). Con los buenos resultados de su expansión, la empresa en el año 2012 lanza la modalidad de transporte UberX en las ciudades de Nueva York y San Francisco (Dong, y otros, 2014), primeramente. Este servicio de transporte, a diferencia de UberBlack, no se presta en vehículos negros ni de alta gama, sino, por el contrario, en vehículos particulares con un costo inferior, pero funcionando bajo el mismo esquema.

Para el año 2014, Uber ya se encontraba en 290 ciudades en el mundo con aproximadamente 8 millones de usuarios (Johnson, 2016). Sin embargo, su operación y expansión ha tenido algunos tropiezos e inconvenientes por dos factores principalmente: el primero, es la competencia frente a los taxistas locales lo cual ha llevado a la realización de protestas con el fin de que la *app* cese la prestación de servicio de transporte y, el segundo, la entrada disruptiva de la compañía para prestar un servicio que en la mayoría de casos es inexistente en la regulación local o está no se ajusta al tipo servicio que presta la compañía. Estos dos factores surgen a partir de la falta de regulación frente al tema, pues el servicio prestado no se puede encasillar en normas existentes.

La presencia de esos problemas no ha impedido el crecimiento y la valorización de la empresa. Así lo refieren Hartmans y McAlone (2016) cuando expresan: “[m]ientras que su

valoración ha seguido aumentando y ha traído cada vez más inversores, Uber también ha luchado rivales y reguladores, ya que ha pasado de prestar un servicio con vehículos negros a ser una compañía de logística en expansión con un futuro en vehículos de autoconducción”³. Para julio de 2016, la compañía se encontraba valorada en aproximadamente 62.5 billones de dólares con un crecimiento promedio del 24% (TechCrunch, 2016) y es por este crecimiento que la revista Forbes, ya en 2015, expresaba que la compañía es la empresa tecnológica mejor valorada en todos los tiempos (Luna, 2015).

De acuerdo con la página oficial de Uber, en la actualidad (diciembre de 2016) la compañía se encuentra en 517 ciudades alrededor del mundo en los 5 continentes.

4.2. La app y los servicios que presta

En el punto anterior, se expuso la historia de la aplicación, sin embargo, no se dio definición alguna de lo que es Uber. De acuerdo con Uber Bogotá (2016), Uber es: “[...] una aplicación que conecta personas que buscan transporte [...] con conductores que prestan un servicio seguro, cómodo y de calidad y que reciben un pago por ello”. Adicional a esto, expresa que la compañía se encuentra legalmente constituida tanto en México como en Colombia, pagando los impuestos correspondientes y cumpliendo con la reglamentación comercial pertinente (Uber Ciudad de México, 2016). Aun así, resalta que no es una empresa de transporte, por lo tanto, no debe seguir la regulación de transporte vigente en los países a los que ingresa.

La empresa conecta a los usuarios por medio de diferentes tipos de servicio de transporte, prestados por particulares y previamente aprobados por la app. Para el caso de estudio que se presenta en este documento, se tienen los presentados en la siguiente tabla:

Tabla 3. Tipos de servicio prestados por Uber en Bogotá y Ciudad de México⁴.

Modalidad	Bogotá	México D.F.	Descripción
Uber	x		Similar al servicio UberBLACK, pero con vehículos blancos de alta gama específicamente para la ciudad de Bogotá.
UberX	x	x	Se solicita un servicio de viaje en un vehículo particular.
UberXL		x	Se solicita un servicio de viaje compartido en un vehículo particular con gran capacidad de personas en vehículos particulares.
UberSUV		x	Es un servicio para viajar en un vehículo de alto nivel y gran capacidad conducido por un conductor profesional.
UberVAN	x		Es un servicio de transporte en la que se pueden movilizar grupos entre 7 y 14 personas.

³ En el idioma original: “[w]hile its valuation has continued to climb and it has attracted more and more investors, Uber has also fought rivals and regulators as it has transformed from a black-car service into a sprawling logistics company gunning for a future of self-driving cars.”


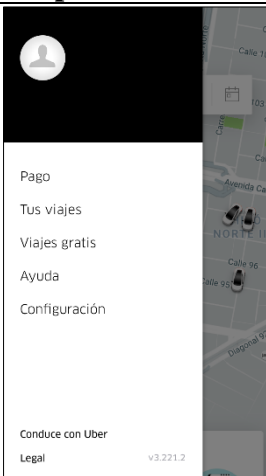
⁴ La información presentada en la tabla fue obtenida de las páginas de Uber Bogotá, Uber México y Uber Newsroom a noviembre de 2016. Ver referencias.

Modalidad	Bogotá	México D.F.	Descripción
UberPOOL	x	x	Es un servicio en el cual se puede compartir el viaje con otro usuario que se traslada hacia una dirección similar. Se usan vehículos similares de la modalidad UberX.
UberBLACK		x	Es el servicio inicial de Uber. Vehículo de color negro de alta gama, conducido por un conductor profesional.
UberANGEL	x		Es un servicio en el cual un conductor llega a donde el usuario se encuentre con el fin de que este no conduzca bajo los efectos del alcohol. Bogotá es la primera ciudad en prestar esta modalidad.
UberBICI	x		Es un servicio en el cual vehículos de la empresa son equipados con soportes para que la persona pueda llevar la bicicleta con total seguridad mientras llegan al destino.
UberENGLISH	x	x	Es un complemento a los servicios que ofrece la empresa. Por medio de esta modalidad se puede solicitar un conductor que hable inglés.

Fuente: elaboración propia.

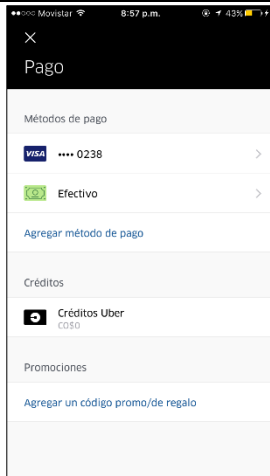
4.3. Funcionamiento de la app

La compañía ofrece un software disponible para celulares, tabletas u otro dispositivo, el cual puede ser obtenido en las diferentes tiendas de aplicaciones móviles. La plataforma funciona a través del GPS de dichos aparatos electrónicos, accediendo la aplicación a la ubicación del usuario, así como del conductor que va a transportar a este. A continuación, se muestra el funcionamiento de la aplicación⁵.

Interfaz de inicio	Menú principal
 <p>La aplicación solicita el número de celular con el fin de iniciar sesión o crear una cuenta nueva.</p>	 <p>El usuario tiene la opción de ver la forma de pago, los viajes, promociones, ayuda y configuración de la aplicación.</p>

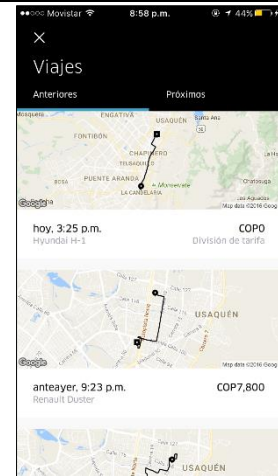
⁵ Las imágenes fueron tomadas desde una aplicación con ubicación en la ciudad de Bogotá, Colombia el día 22 de noviembre de 2016. La descripción de cada uno de las imágenes es de elaboración propia.

Pago



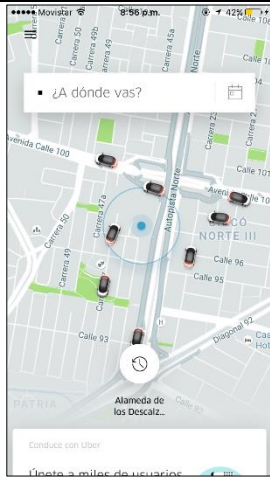
La aplicación muestra la forma de pago con la que cuenta el usuario, así como le da la opción de agregar otro método de pago.

Viajes



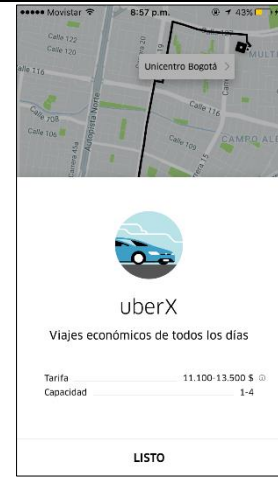
La aplicación permite observar los viajes realizados por parte del usuario.

Interfaz principal



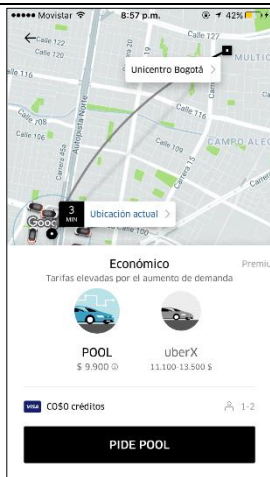
La aplicación le pregunta al usuario a donde desea viajar. Asimismo, se presenta la ubicación del usuario (la cual puede cambiarse), así como los vehículos cercanos del servicio que este desea.

Solicitud del servicio tipo



La aplicación hace una descripción breve del servicio, la tarifa dinámica mínima para la aplicación y la capacidad del vehículo. Al darle listo, la aplicación busca un conductor para el usuario.

UberPOOL

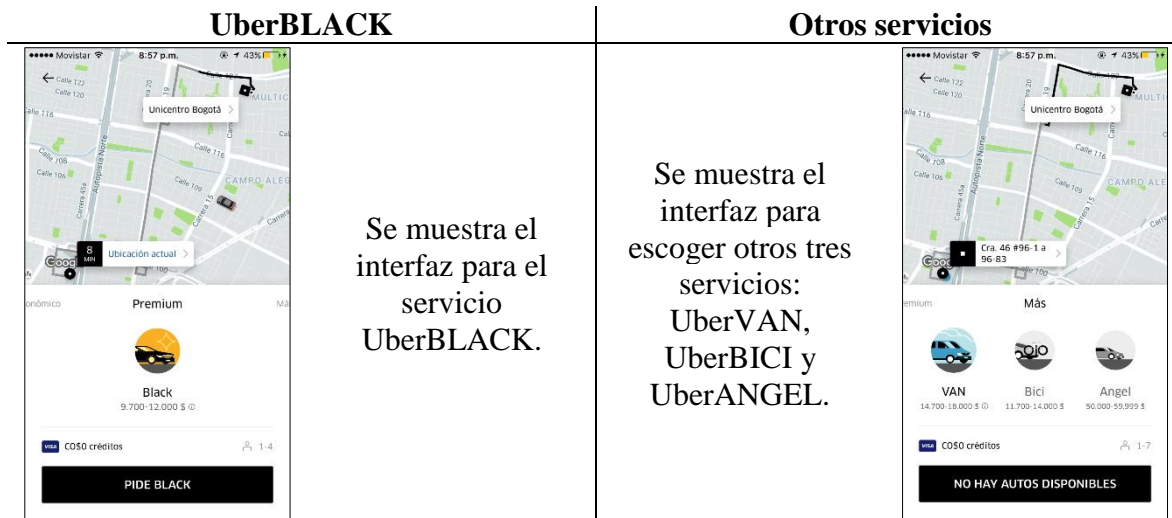


Se muestra el interfaz para el servicio UberPOOL.

UberX



Se muestra el interfaz para el servicio UberX.



Sumado a la explicación anterior sobre la aplicación y sus funciones, a continuación, se muestra un esquema de como el usuario debe hacer uso de esta.

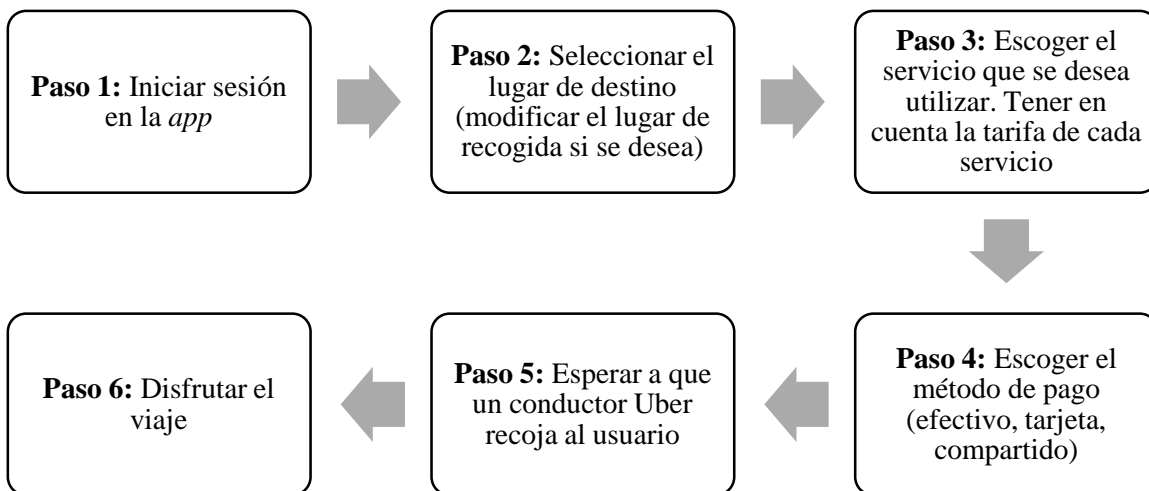


Figura 3. Esquema de uso de la aplicación.
Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior, la aplicación ofrece una interfaz amigable y de fácil uso para el usuario, ofreciéndole una variedad de servicios dependiendo de las necesidades y los intereses de cada uno. La aplicación, desde su funcionamiento, proporcionó un servicio de gama alta, pero, a lo largo de los años, ha ido ampliando su portafolio de productos para aumentar la cantidad de usuarios que usan la aplicación pero que no cuentan con las mismas posibilidades de acceder a un servicio especial.

4.4. Forma de cobro de la *app*

Toda vez que la aplicación ofrece una variedad de servicios, el precio de estos varía dependiendo de la escogencia del usuario. Aun así, la mayoría de servicios ofrecidos por la aplicación tienen un común denominador: la tarifa dinámica. Esta surge a raíz del aumento de demanda de viajes en una zona específica de la ciudad, es decir, muchas personas a la vez pretenden acceder a determinado servicio. Al disminuir la oferta de vehículos, solo aquellos usuarios que acepten una tarifa base mayor accederán al servicio. Precisamente, Uber Newsroom (2016) define esta modalidad de la siguiente manera:

La tarifa dinámica es un sistema automatizado basado en los principios simples de la oferta y la demanda. Cuando la demanda de vehículos es más alta que la oferta, los precios aumentarán automáticamente. Precios más altos animan a más conductores en el sistema cuando más se necesitan y garantiza que quienes desean realizar un viaje no tendrán que quedarse varados. Los precios vuelven automáticamente a la normalidad tan pronto como haya suficientes vehículos disponibles.⁶

Sumado a esta definición, en las siguientes tablas se muestran los valores, en dólares⁷, que utiliza la empresa Uber para calcular las tarifas de los usuarios tanto para Bogotá como para la Ciudad de México. La tarifa base y la mínima pueden variar por el efecto de la tarifa dinámica.

Tabla 4. Tarifa de Uber en Bogotá para los servicios principales.

	Uber	UberVAN	UberANGEL	UberX
Tarifa base	\$0.99	\$1.67	\$3.33	\$0.73
Por minuto	\$0.06	\$0.09	\$0.00	\$0.04
Por km	\$0.32	\$0.42	\$0.00	\$0.18
Tarifa mínima	\$1.99	\$2.99	\$16.65	\$1.53
Tarifa de cancelación	\$1.99	\$2.99	\$4.99	\$1.53

Fuente: elaboración propia.⁸

Tabla 5. Tarifa de Uber en Ciudad de México para los servicios principales.

	UberBlack	UberSUV	UberX	UberXL
Tarifa base	\$1.47	\$1.97	\$0.34	\$0.60
Por minuto	\$0.17	\$0.20	\$0.09	\$0.16
Por km	\$0.40	\$0.65	\$0.15	\$0.27
Tarifa mínima	\$4.92	\$7.39	\$1.72	\$2.95
Tarifa de cancelación	\$4.92	\$7.39	\$1.72	\$2.95

Fuente: elaboración propia.⁹

⁶ Este texto se encuentra en idioma original inglés. Revisar referencia.

⁷ Los valores fueron calculados con el precio del dólar estadounidense al día 9 de diciembre de 2016, donde 1 dólar equivalía a 3 003 pesos colombianos y 20.31 pesos mexicanos.

⁸ Datos obtenidos de: <https://www.uber.com/es-CO/fare-estimate/> al 22 de noviembre de 2016.

⁹ Datos obtenidos de: <https://www.uber.com/es-MX/fare-estimate/> al 22 de noviembre de 2016.

En relación con lo anterior y a modo de recopilación, Uber se ha consolidado como una empresa tecnológica al haber creado una importante red de conductores (socios) y usuarios para satisfacer la necesidad de estos últimos de manera eficiente, adecuada y amigable. Aun así, desde el ámbito teórico, el desarrollo y funcionamiento de aplicaciones de este tipo se enmarca dentro de dos temas que han surgido últimamente en el campo de la tecnología: economías colaborativas (*sharing economies*) y compañías de la red de transporte (*transportation network companies*). A continuación, se desarrollarán estos brevemente.

4.5. Las economías colaborativas

Una economía colaborativa se puede entender a partir de la siguiente definición:

Impulsada por la digitalización, la economía compartida [o colaborativa] implica el intercambio entre pares de recursos tangibles e intangibles [...], incluyendo la información, tanto en contextos globales como locales. Este intercambio mediado tiende a reducir los costos de transacción para los usuarios mediante la sustitución de terceros intermediarios con plataformas digitales.¹⁰ (Felländer, Ingram, & Teigland, 2015, p. 7)

Asimismo, Majluf (2015) propone una definición mucho más simple de entender, refiriéndose a las economías colaborativas como un sistema en el que se comparten e intercambian bienes y servicios a través de plataformas tecnológicas. Sumado a esto, Schor (2014) establece, de manera similar, que son los diferentes medios de comunicación, así como las mismas plataformas tecnológicas las que se encargan de definir quienes hacen parte activa de estas y como se pueden definir dependiendo de cada contexto.

Partiendo de las definiciones previas, las economías compartidas o colaborativas tienen como objetivo principal reducir los costos de operación o, en otras palabras, reducir, a través de plataformas tecnológicas, el esfuerzo y tiempo de las personas para realizar sus actividades cotidianas. Por medio de estas, las personas pueden compartir vehículos, solicitar un servicio de transporte por medio de una aplicación, tener un apartamento y poder compartirlo o arrendarlo para generar ingresos adicionales, guardar libros en bibliotecas o alquilar cualquier tipo de elemento a través de la red. Así lo expresó Robin Chase¹¹, experto en el tema de la economía colaborativa, al mencionar que el nuevo enfoque del mercado permite una nueva colaboración con la gente local, las empresas y las plataformas que le dan el poder de las grandes empresas a las pequeñas firmas e, incluso, a usuarios del común. Lo que busca esto es ofrecer diversos servicios, principalmente, por medio de aplicaciones móviles y la

¹⁰ Este texto se encuentra en idioma original inglés. Revisar referencia.

¹¹ Robin Chase es una empresaria de transporte, co-fundadora y ex directora de Zipcar (compañía de compartición de autos más grande del mundo); Buzzcar, GoLoco y Veniam. También es autora del libro Peers Inc: Cómo la gente y las plataformas inventan la economía colaborativa y reinventan el capitalismo. Ver <https://www.linkedin.com/in/robin-chase-38b3142/es>

web, con el fin de incrementar el acceso al mercado y crear redes de colaboración entre las personas (Gómez Carvajal, 2015).

A partir de los conceptos esgrimidos, se pueden plantear algunos ejemplos sobre economías colaborativas.

4.5.1. Ejemplos de economías colaborativas

a. Airbnb



Es una empresa fundada en 2008 que tiene como objetivo actuar como intermediario entre aquellas personas que tienen espacios disponibles (casas, apartamentos, habitaciones, entre otros) y las que desean rentar uno de estos durante un tiempo determinado. El funcionamiento de la empresa se da por medio de la web o de la aplicación móvil que poseen, en la cual, el usuario puede acceder a varias opciones de precio, acomodación y servicios dependiendo del lugar. Asimismo, son los mismos dueños de estos espacios quienes proponen una tarifa y, sobre esta, Airbnb cobra entre el 6% y 12% (Felländer, Ingram, & Teigland, 2015).

Esta empresa es considerada como una economía colaborativa pues actúa como un eje central alrededor del cual se encuentran dueños, quienes ofrecen sus espacios disponibles y, usuarios, los cuales necesitan uno de estos espacios. Adicional a esto, Airbnb se encarga de eliminar el proceso de verificación de un espacio para que el usuario tome una decisión frente a este, esto por medio de intercambio de información de otros usuarios respecto a los servicios, espacios, precio y otros factores que se tienen en cuenta al momento de arrendar un lugar.

b. TaskRabbit



Es una empresa fundada en 2008 que tiene como premisa la ayuda entre vecinos. El funcionamiento de la empresa se da por medio de la web o de la aplicación móvil que poseen. En esta el usuario puede encontrar a otras personas que le ayuden a realizar pequeños servicios, desde hacer mandados y mover algunos muebles, hasta hacer actividades que requieren un nivel de habilidad mucho mayor (Felländer, Ingram, & Teigland, 2015). La plataforma tecnológica que ofrece TaskRabbit permite que los *taskers* puedan publicar perfiles en los que anuncian las tareas o los servicios que pueden realizar. De la misma manera, las personas que necesitan que se lleve a cabo una labor puedan seleccionarlos a partir del intercambio de información y comentarios, frente a trabajos realizados previamente. Así como el modelo de Airbnb, esta empresa cobra un valor (en la mayoría de los casos del 20%) respecto a la tarifa ofrecida a los *taskers* para realizar las tareas.

Las economías colaborativas no se limitan, únicamente, a servicios que se puedan ofrecer por parte de alguien, ya sea en el caso de Airbnb de arrendar un espacio que no utiliza o en el caso de TaskRabbit de prestar diferentes servicios a la comunidad. También existen otras plataformas tecnológicas que ofrecen información e influencia. Estas, tal como lo establecen Felländer, Ingram, & Teigland (2015), son fundamentales para la operación de otras plataformas y, de manera adicional, permiten difundir información con el fin de que estas mismas se auto regulen y que los usuarios puedan identificar los servicios mas adecuados frente a sus necesidades y exigencias. Un ejemplo de esto es Tripadvisor.

c. Tripadvisor



Es una empresa fundada en el año 2000 la cual, actualmente, se puede considerar como el sitio de viajes más grandes del mundo. Por medio de su página web y aplicación móvil la empresa ofrece una gran variedad de información relacionada con el sector turístico a nivel mundial. Su objetivo principal es proveer una plataforma en la cual los usuarios son quienes aportan la mayoría de contenido relacionado con viajes, hoteles, lugares de interés, restaurantes, entre otros y, estos mismos toman decisiones a partir de la información que pueden aquí encontrar (Felländer, Ingram, & Teigland, 2015). Esta empresa tiene un servicio gratuito para sus usuarios y su sostenimiento financiero es a través del modelo de negocio de publicidad.

4.5.2. Uber dentro de las economías colaborativas

Habiendo expuesto algunos ejemplos de economía colaborativa, ahora es necesario enmarcar Uber dentro de estas. Como ya se mencionó, Uber es una empresa que se fundó en 2009 en San Francisco y que para 2016 se encuentra avaluada en 62.5 billones de dólares. Felländer, Ingram, & Teigland (2015) describe la actividad de Uber de la siguiente manera:

Uber se desenvuelve en compartir viajes o vehículos; las personas que poseen un carro son conectadas a personas que desean un viaje a algún lugar a través de la aplicación móvil Uber la cual debe estar instalada en el dispositivo tanto de los conductores como de los viajeros (usuarios). El dispositivo móvil, a su vez, hace uso de los mapas creados por Google, así como por su propia tecnología GPS para conectar a los usuarios con el vehículo más cercano. Una vez el viaje es terminado, la tarjeta de crédito del usuario es cargada automáticamente por cuenta del viaje, por lo que el conductor no debe manejar ningún pago. Posterior a esto, tanto usuarios como conductores se valoran entre sí (p. 21).¹²

De acuerdo con esto, Uber facilita la conexión entre un usuario que necesita realizar un viaje y un conductor con vehículo propio que facilita un servicio de transporte. Por medio de la aplicación, el usuario busca al conductor más cercano bajo alguna de las modalidades de

¹² Este texto se encuentra en idioma original inglés. Revisar referencia.

servicio que la aplicación ofrece. Luego, es bajo esta plataforma tecnológica que se comparte e intercambia un servicio de transporte. Sin embargo, si bien se ofrece este servicio, Uber se considera a sí misma como una empresa de tecnología pues lo único que esta ofrece es una interfaz y un sistema de información avanzada para mover a las personas en una ciudad (Felländer, Ingram, & Teigland, 2015). Aun así, el servicio que ofrece permite conectar de manera y fácil a conductor y usuario y, además, disminuir los costos de intermediación y transacción en la actividad.

4.6. Compañías de red de transporte

Las compañías de red de transporte o, en inglés, *transportation network companies* (TNCs), se pueden definir como una compañía u organización que provee servicios de transporte por medio de una plataforma en línea que conecta a los pasajeros (usuarios) con conductores, los cuales hacen uso de vehículos propios (Public Utilities Commission, 2015). En concordancia con esa definición, el Consejo de Supervisores (Board of Supervisors) de la ciudad de San Francisco expresa que las TNCs proporcionan servicios de transporte preestablecidos en el cual la compensación se hace a través de aplicaciones o plataformas electrónicas con acceso a internet desde teléfonos inteligentes (Board of Supervisors, 2014).

A partir de las definiciones expresadas, Goodin & Moran (2016) establecen tres puntos principales frente a las TNCs, los cuales resumen, de manera adecuada, lo expuesto previamente. Estos puntos son:

1. Hacen uso de una plataforma digital o de un software, típicamente a través de un teléfono inteligente.
2. Proveen un viaje preestablecido entre conductores y pasajeros.
3. Es un conductor con un vehículo propio quien provee un servicio de transporte.

Fue precisamente en la ciudad de San Francisco, en el año 2012, que la Comisión de Utilidades Públicas de California (*California Public Utilities Commission*) asignó este término a las aplicaciones y empresas como Uber, Lyft y SideCar que prestaban un servicio como el descrito anteriormente, con el fin de poder expedir una normativa para regularlas (Parlamento Europeo, 2015). Sin embargo, el hecho de considerar bajo este concepto a una empresa de estas, genera una serie de controversias principalmente con el grupo de taxistas de cualquier ciudad. Lo anterior dado que este grupo considera que el servicio que prestan es similar y, por lo tanto, deben acogerse a la normativa existente al respecto. Esta normativa se refiere, entre otros elementos, a aplicar regulaciones generales y no propias, adquirir licencias para poder prestar el servicio y tener seguros en caso de cualquier eventualidad (Wang, 2015).

4.6.1. Uber como una compañía de red de transporte

Con el fin de enmarcar a Uber dentro de una compañía de red de transporte o TNC, se puede citar lo mencionado por Wang (2015) referente a la manera de operar de estas:

[Las TNC] proporcionan un servicio denominado “compartir viajes en tiempo real”, las aplicaciones amigables operan con solo un *click*, localizando no solo la posición del potencial usuario, sino también la variedad de conductores cercanos y el tiempo de espera al conductor más cercano. También proveen información del conductor y un método de contacto con el fin de organizar los viajes compartidos. El sistema de pago es simple: el precio se calcula con respecto a la velocidad y la distancia, y los clientes son facturado directamente, con recibos enviado vía correo electrónico. Conveniente y rápido, estas aplicaciones eliminan el estrés tanto del usuario como del conductor, proporcionando fuertes incentivos para que los pasajeros cambien el servicio de taxi común por viajes compartidos (p. 4).¹³

El anterior párrafo describe de manera concisa el funcionamiento de la aplicación Uber, como ya se pudo mencionar en el apartado correspondiente. Es precisamente por esta razón, que Uber es considerada como una compañía de la red de transporte.

A partir del desarrollo teórico presentado previamente a continuación, se desarrollará cada uno de los casos objeto de estudio de este documento. En primer lugar, se expondrá el caso de la ciudad de Bogotá, Colombia, donde aún no se encuentra regulado el servicio de Uber. En segundo lugar, se desarrollará el caso de Ciudad de México, en donde este servicio sí está regulado y permitido. Y, por último, se analizarán ambos casos.

¹³ Este texto se encuentra en idioma original inglés. Revisar referencia.

5. CASO BOGOTÁ, COLOMBIA

5.1. Contextualización

Desde el año 2009, Uber ha iniciado operaciones en varias ciudades alrededor mundo, sirviendo de intermediario, a través de una aplicación móvil, entre una persona con vehículo propio y un usuario con el deseo de transportarse. Básicamente, este último solicita el servicio de transporte por medio de la aplicación y esta, en pocos segundos, le asigna un conductor que lo recoge en donde se encuentre y lo transporta a donde desee.

Uber llegó a la ciudad de Bogotá a comienzos del año 2013. Al principio esta empresa prestaba únicamente su servicio de lujo, por medio de la modalidad UberBlack, haciendo uso de los vehículos de transporte especial, una modalidad de transporte que aglutinaba vehículos de turismo, escolares, entre otros, y que era común a nivel urbano para prestar servicio de taxi a extranjero en hoteles.

Luego, en noviembre de 2014, la empresa lanzó su servicio UberX. Como se presentó en la tabla 3, el conductor afiliado a Uber presta el servicio de transporte en un vehículo de uso privado, a un menor costo respecto a la primera modalidad. Posterior a esto, la empresa ha seguido expandiéndose no solo en la ciudad, sino también en el país, con servicios como UberVAN, UberPOOL, entre otros¹⁴. Para conocer de manera detallada el contexto histórico de Uber en Bogotá, revisar el Anexo 1.

Desde que la empresa comenzó sus operaciones en la ciudad, esta ha generado controversias por el servicio que presta. Por un lado, el gremio de los taxistas de la ciudad se siente amenazado. Por otro lado, las autoridades de transporte han enfrentado dificultades pues este servicio no se encuentra regulado.

Hasta la fecha diferentes entes gubernamentales como el Ministerio de Transporte, la Secretaria de Movilidad del Distrito, incluso, la presidencia, han intentado regular o tomar alguna medida frente a la actividad que se presta por medio de esta aplicación. En firme, solo se ha dado un paso: en noviembre de 2015 se expidió el Decreto 2297 por parte del Ministerio de Transporte con el cual se reglamenta el servicio de transporte público de taxi de lujo. Sin embargo, Uber considera que no es una empresa de transporte sino, por el contrario, una empresa tecnológica, por lo cual no ha acatado este decreto ni la normativa existente.

Teniendo en cuenta lo mencionado previamente, a continuación, se responderá la pregunta planteada en la introducción de este documento: ¿Cuáles son los factores que han afectado la regulación de Uber en la ciudad de Bogotá? Para esto, en primer lugar, se expondrá el marco legal “aplicable” para la actividad que presta Uber en la ciudad. En segundo lugar, se desarrollarán cada uno de los factores expuestos a partir de las entrevistas realizadas. Por último, se concluirá al respecto.

¹⁴ Ver tabla 3.

5.2. Marco legal

5.2.1. Normatividad general del transporte

Los servicios de transporte en Colombia se encuentran regulado por tres leyes principales:

1. Ley 105 de 1993 por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, en general, y se reglamenta la planeación en el sector transporte.
2. Ley 336 de 1996 por el cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.
3. Ley 1383 de 2010 por el cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, asimismo lo expresa el artículo 4 de la Ley 336 de 1996. Es este quien debe ejercer el control y la vigilancia para la adecuada prestación siguiendo condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Asimismo, por medio de la Ley 105, se faculta al Ministerio de Transporte para definir las políticas generales sobre el transporte en general (artículo 6) siguiendo los principios rectores del transporte expuestos en el artículo 3. Entre estos, se encuentra el de libertad de empresa, aun así, este se encuentra limitado por la legislación existente.

Si bien el servicio de transporte debe ser garantizado por el Estado, este delega su explotación, en la mayoría de casos, a los privados. De acuerdo con Rodríguez y Acevedo (2012) esto se debe a que, al delegar en ellos la operación del servicio, se aprovecha la capacidad de gestión y gerencia de los privados, propendiendo por una eficiencia, asimismo se usa el capital privado para la prestación del servicio de transporte y, por último, el Estado se descarga de una actividad que requiere mucha gestión y coordinación. Aun si se suma a esto la libertad de empresa, todas estas actividades son controladas y reguladas principalmente por el Estado.

Respecto a la Ley 366 de 1996, esta adopta el Estatuto Nacional de Transporte el cual se encarga dar lineamientos generales para todos los modos existentes. Entre estos puntos se encuentra el relativo a la creación y funcionamiento de las empresas de transporte público. Conforme al artículo 9 de esta ley, el transporte se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente. Sumado a esto, el artículo 16 expresa que la prestación del servicio público de transporte estará sujeto a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato. Así pues, además de la obligación de cumplir con las disposiciones normativas y regulatorias del transporte, las empresas o personas que deseen prestar un servicio público de transporte, deben encontrarse habilitadas ya sea por medio de lo expresado en un permiso expedido por la autoridad competente, o por aquello estipulado en un contrato.

Por último, el Código Nacional de Tránsito Terrestre desarrolla puntos más concretos respecto al transporte y tránsito terrestre sobre el territorio colombiano. Estos se dividen en cuatro:

1. Disposiciones generales, en donde se exponen los principios de tránsito y transporte siguiendo los lineamientos de la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, las autoridades estatales facultadas para regular la actividad y los registros de información necesarios para llevar un control de todas las actividades sobre el territorio nacional.
2. Régimen nacional de tránsito, relacionado, principalmente, con el proceso de enseñanza de conductores, las especificaciones de los vehículos, las licencias de tránsito y conducción, los seguros, los tipos de placa y otras especificaciones.
3. Normas de comportamiento, en donde se exponen reglas generales y de educación en el tránsito del país para todos los usuarios (conductores, ciclistas, motociclistas, peatones, entre otros).
4. Sanciones y procedimientos, apartado en donde se exponen los procedimientos y tipo de sanciones para aquellos usuarios que infrinjan con las normas estipuladas en el presente Código.

A partir de la normativa anterior se puede concluir que el Ministerio de Transporte y demás entidades estatales están a cargo de cumplir y hacer cumplir los lineamientos referentes a regulación de tarifas, regulación de vehículos y flota, el estado mecánico de estos, la competencia del mercado, la seguridad del tránsito y el transporte, entre otros temas, los cuales se exponen y desarrollan en cada una de las normas mencionadas.

5.2.2. Normatividad relativa al transporte público

Como ya se mencionó, la Ley 105 de 1993 se encarga de regular el transporte público en Colombia. De acuerdo con el artículo 3°, el transporte público se define como:

[...] una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica [...].

Sumado a esto, la Ley 336 de 1996 expone en su artículo 5° lo siguiente:

El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

A partir de lo comentado hasta acá, se puede observar que son precisamente las normas que regulan el transporte en general, las que también regulan el transporte público. Sumado a esto, la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-439 de 2011¹⁵ estipuló que el servicio de transporte público se caracteriza por:

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-439 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

1. El usuario debe poder transportarse a través del medio y modo que escoja el usuario, en condiciones de comodidad, calidad y seguridad.
2. Los usuarios deben ser informados sobre los medios y los modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.
3. Las autoridades competentes deben diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.
4. Las autoridades competentes deben promover el establecimiento de condiciones para el uso del transporte público por discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

Lo expresado anteriormente únicamente expone lineamientos generales frente al servicio de transporte. Aun así, las diferentes entidades nacionales se han encargado de emitir regulaciones específicas dependiendo del tiempo de modo de transporte y de las características de la regulación. Como consecuencia se pueden mencionar algunas regulaciones como:

- Decreto 170 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.
- Decreto 171 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.
- Decreto 172 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.
- Decreto 174 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor especial.

5.2.3. Normatividad relativa al servicio de transporte en taxi

Sumado a la regulación de transporte público general mencionado previamente, uno de los temas de interés para este trabajo es el relacionado al servicio público prestado en vehículos taxi. Este se encuentra regulado por el Decreto 172 de 2001, en donde se define como: “[...] aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino.” (artículo 6). Adicional a eso, el artículo 35 del mismo Decreto expresa que aquel vehículo que desee entrar a prestar el servicio debe hacerle ya sea por incremento o por reposición. El primero se refiere a la necesidad de más vehículos que presten el servicio, determinado a partir de un estudio realizado por las autoridades competentes, mientras que el segundo permite a un vehículo ingresar siempre y cuando esté reemplazando a otro.

A modo que un vehículo de estos pueda operar necesita de una tarjeta de operación el cual es el documento que autoriza a un vehículo automotor prestar el servicio público bajo la responsabilidad de una empresa de transporte (artículo 39). Esta solo se expedirá por el ente correspondiente a vehículos vinculados de manera adecuada.

5.2.4. Normatividad relativa al servicio de transporte especial

Adicional a la normativa relacionada con el servicio público de taxi, se tiene que considerar el servicio de transporte especial. Este servicio se encuentra regulado bajo el Decreto 348 de 2015, en donde se define como:

[...] aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a un grupo específico de personas que tengan una característica común y homogénea en su origen y destino, [...] que requieren de un servicio expreso, siempre que hagan parte de un grupo determinable [...] (artículo 4).

En consonancia con esta definición, se expresa en el mismo decreto que no existe un número máximo de vehículos que presten el servicio. Este número se deja a discreción de cada una de las empresas transportadoras. No obstante, esta modalidad también posee una tarjeta de operación propia, similar a la de los taxis y, adicional a los requisitos y exigencias para estos últimos, los vehículos de servicio especial no podrán cambiarse a esta modalidad ni otros convertirse a esta.

5.2.5. Normatividad relativa al servicio de transporte básico y de lujo

Otro de los puntos a considerar, está relacionado con el Decreto emitido por el Ministerio de Transporte en noviembre de 2015 el cual se refiere a al transporte público terrestre automotor infibula de pasajeros en los niveles básico y de lujo. De acuerdo con el artículo 2 de este Decreto (2297 de 2015), este servicio es “[...] aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino.” Adicional a eso se definen los servicios básico y de lujo de la siguiente manera:

Básico Es aquel que garantiza una cobertura adecuada, con términos de servicio y costos que lo hacen asequible a los usuarios. Se puede ofrecer a través de medios tecnológicos, con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios, o por medio de atención directa en las vías. La remuneración por la prestación del servicio puede realizarse con dinero en efectivo.

Lujo Es aquel que ofrece a los usuarios condiciones de comodidad, accesibilidad y operación superiores al nivel básico. Se caracteriza por ofrecer sus servicios utilizando únicamente medios tecnológicos con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios. El pago solo se realiza por medios electrónicos y el servicio únicamente se presta en vehículos clase automóvil sedan, campero de cuatro puertas y/o camioneta cerrada. Este servicio contará con tarifa mínima regulada, que en ningún caso será igualo inferior a la del nivel básico.

A partir de estas definiciones, es importante resaltar que la definición presentada en el primer apartado es similar a la de servicio de transporte de taxi. Este decreto, únicamente, amplía el

rango de aplicación. Adicional a esto, de acuerdo al llamado del Ministerio de Transporte y de las demás entidades estatales, el servicio que presta Uber debe acogerse a la definición de servicio de lujo y, por ende, seguir la regulación que emana de esta norma. Sin embargo, como se mencionará posteriormente, Uber no considera que este Decreto su actividad en el país.

5.3. Factores que han afectado la regulación de Uber en Bogotá, Colombia

Previamente se expuso el marco legal del sistema de transporte en Colombia, el cual es aplicable en toda medida a la ciudad de Bogotá, y a este debe ajustarse Uber, en principio, para poder prestar su servicio. Con esto en mente, a continuación, se desarrollará cada uno de los factores que ha afectado la regulación de la aplicación (y de la empresa) en la ciudad. Estos factores se toman de las hipótesis planteadas en el apartado de metodología.

5.3.1. Esquema del Estado

Como se mencionó en el apartado de metodología, este factor se refiere a la organización estatal en cada uno de las ciudades objeto de estudio. A modo de resumen, por un lado, Colombia es un Estado centralista, teniendo como centro de poder a Bogotá, lugar donde se desarrollan las leyes y normas que regirán tanto a departamentos como a municipios. Por otro lado, México es un Estado federalista, donde cada entidad estatal¹⁶ tiene una regulación propia interna, regulándose a sí misma.

Teniendo como punto partida lo anterior, no se evidencia que en Colombia el esquema del Estado haya sido un factor fundamental frente a la regulación de Uber. Las personas que fueron entrevistadas se refirieron a este punto de manera superficial. Por ejemplo, García Alicastro (2016) menciona que la organización del Estado sí es relevante frente a la regulación de Uber. Sin embargo, relaciona este factor directamente con lo que se expresa en la normativa nacional, es decir, las leyes, decretos y demás textos especifican de manera explícita las funciones de cada una de las entidades gubernamentales que se encuentran en el país, por lo tanto, los servidores públicos y demás funcionarios se deben limitar a esta.

Adicional a esto, a través de la normativa que regula todos los aspectos del país se define una organización del Estado y, como consecuencia se crea una institucionalidad representativa de este. García Alicastro (2016) menciona que Uber no puede llegar a irrumpir, de la manera que mejor prefiera, dentro del contexto colombiano. Las normas están, por lo tanto, deben cumplirse.

Pirazán (2016) no ahonda en el tema, pero si se refiere a este en los siguientes términos: “[a]un si la función [regular Uber] le correspondiera a la Secretaría de Movilidad, no significa que ya se tuviera una reglamentación toda vez que existe una normativa existente que se debe cumplir y que, para el caso de Uber, no se ha cumplido.” Se puede observar que, de manera similar a como lo expresa García Alicastro, el problema regulatorio de Uber está enfocado a

¹⁶ Su similar en Colombia son los departamentos.

lo normativo. Todos los actores que intervengan en el proceso de regulación de la aplicación, sea de manera directa (como las entidades del gobierno) o de manera indirecta (como los usuarios) deben ceñirse a lo que establece la legislación colombiana. Aun así, se puede rescatar de lo mencionado, que independiente de como sea la organización del Estado, ya sea centralista o federalista, o que la labor recaiga en un ministerio (entidad a nivel nacional) o en una secretaria (entidad a nivel municipal), no significa que ya se hubiera podido regular, precisamente por los conflictos que se pueden presentar, entre otros, con la regulación existente.

En cuanto a lo mencionado por Townsend (2016), este no expresa de manera explícita que la organización del Estado afecte en mayor o menor medida la regulación de Uber. Se puede inferir de lo que menciona, la misma idea planteada por Pirazan. Uber ha intentado llegar a todas las entidades gubernamentales, tanto en el ámbito nacional como distrital, pero ninguna de estas tiene un objetivo claro en relación con regular el servicio que presta la empresa. Luego, independiente de como sea la organización del Estado y a quien le corresponda regular este tipo de materias, no necesariamente implica que ya se tuviera una regulación al respecto.

Así pues, no se puede concluir que el esquema del Estado haya sido o sea un factor decisivo en el desarrollo de una regulación para el servicio que presta Uber. Los diferentes sectores relacionan la organización del Estado con el aspecto normativo, es decir, son las leyes del país las que definen y organizan las diferentes entidades públicas gubernamentales y, por lo tanto, cada uno tiene una función específica. Es como consecuencia de esto, que la regulación que se desee llevar a cabo debe darse siguiendo los lineamientos legales estipulados y, asimismo, respetando la institucionalidad estatal.

5.3.2. Regulación existente

Si bien se comentó en el punto anterior que la normativa es un punto importante en la organización del Estado y en el proceso de regulación de cualquier actividad, en este caso de transporte, esta posee algunos problemas. Uno de estos lo expresa María Constanza García, ex-Secretaria de Movilidad de Bogotá, al expresar que: “[e]l mundo va por un lado y nuestra normativa va por otro” (García Alicastro, 2016). Es decir, la regulación existente en el país frente a los sistemas de transporte es obsoleta frente al cambio que se tiene a causa de la globalización y la llegada al país de las tecnologías de información. Mientras Uber ya ha desarrollado su actividad en la ciudad por varios años, aun no se tiene una legislación adecuada que pueda enmarcar, de manera precisa, los servicios que la empresa presta, así como los que ofrecen otras empresas (como Cabify o Airbnb) que no tienen una regulación adecuada a su función. Precisamente por esto, menciona García que Uber entra desafiando la institucionalidad del país. Al no ajustarse a una normativa de transporte, empieza a navegar entre vacíos legales lo que ha permitido ejercer en la ciudad. Si bien se le ha impuesto sanciones por parte del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y

Transporte¹⁷, una empresa de tal magnitud a nivel mundial puede pagar estas y continuar con su operación (García Alicastro, 2016).

De manera similar, Townsend (2016), como representante de Uber, expresa que existe una amplia normativa para regular el servicio de transporte. Sin embargo, al igual que lo menciona García Alicastro, esta es obsoleta, no solo porque se ha quedado rezagada ante los cambios que se han presentado a nivel mundial como consecuencia de la globalización, sino también porque se interpreta de manera inadecuada. Precisamente, Orozco & Velásquez (2015) se refieren a este punto de la siguiente manera:

[...] estos principios [los expresados en la Ley 105 de 1993] están siendo vulnerados por la legislación y el Gobierno al querer regular a Uber como una empresa prestadora de servicios de transporte igual al que prestan los taxis en nuestro país. [...] Uber, por ser una plataforma tecnológica [...] no puede ser catalogada ni regulada como una empresa prestadora del mencionado servicio. Por tanto, la lectura que han hecho las entidades estatales, específicamente el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transportes respecto de esta empresa, es incorrecta [...] (p. 30)

Es precisamente bajo este punto que Uber, como empresa, ha recalcado de manera constante, que ella no se considera como empresa de transporte, sino como una empresa tecnológica. Es por esta misma razón, que cuando se expidió el Decreto 2297 de 2015 la empresa en un comunicado dijo que no se regía bajo esta norma, primero, porque, como ya se dijo, no es una empresa de transporte sino una empresa de tecnología y, segundo, no se constituiría como tal porque, precisamente, no presta un servicio de transporte.

Es bajo este conflicto de interpretación de la normativa existente que Uber se ha movido intentando sobrellevar las acciones que, desde el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte, principalmente, se han impulsado con el fin de regular el servicio que presta Uber. Como se puede observar en el Anexo 1, desde su llegada se han tomado diferentes medidas (de tipo sancionatorio en la mayoría de casos) por parte de varias entidades gubernamentales para frenar con la actividad de la empresa, siguiendo unos lineamientos que en algunos casos no son infundados. Así lo expresa Townsend (2016) al mencionar que incluso se le colocan sanciones a los usuarios, aun si en el Código de Tránsito de Colombia no se encuentra tipificada una conducta que acarree una sanción por el hecho de escoger el medio de transporte que el usuario desee para transportarse.

Sumado a esto, tanto los taxistas, como Uber e, incluso, la secretaria de movilidad del distrito mencionaron que la normativa existente relacionada con el transporte no permite enmarcar correctamente varias actividades, entre las que se encuentra el servicio que presta Uber. Por ejemplo, si se toma la definición del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y se contrasta con la definición del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo, es el mismo texto. Ni el legislador, ni las entidades encargadas de regular este tipo de materias han avanzado en el desarrollo y adecuación de normativa frente a las situaciones que se presentan

¹⁷ Ver anexo 1: Línea de tiempo de Bogotá, en la fecha 31 de agosto de 2016.

en la actualidad. Esta falta de progreso, permite que se presenten este tipo de conflictos en donde no se puede regular el servicio de Uber a partir de la normativa existente.

Aun habiendo expresado lo anterior, Pirazán (2016) expresa que si bien no es la mejor regulación que puede existir, es esta a la que se debe adecuar Uber. Insiste en mencionar lo siguiente: “[s]i se conciben [Uber] como una empresa de tecnología, pues sigan desarrollando aplicaciones, pero no se metan a un gremio de transporte, donde no quieren verse involucrados. En el caso contrario, cumplan con la reglamentación establecida.” (Pirazán, 2016). Asimismo, expresa que si son una empresa de tecnología deberían vender la aplicación a una empresa de transporte formalmente constituida y de esta manera, no tienen que seguir la normativa relativa al servicio público de transporte.

Respecto al conflicto de interpretación suscitado frente al servicio que presta Uber, precisamente por este motivo y para ajustarse a una regulación, la empresa ha presentado en múltiples ocasiones un proyecto de ley ante el Congreso, fundamentado por un gran número de firmas recogidas en Bogotá y, en general, en el país¹⁸. Sin embargo, desde la fecha de presentación al día de hoy, los senadores y representantes a la cámara, no han tenido voluntad política para debatir el proyecto. La empresa ha estado empeñada en promover este proyecto por medio de algunos congresistas, aun así, este se ha dejado de lado y no tiene un tránsito adecuado ante esta institución.

Resumiendo lo anterior, la normativa existente en Colombia relacionada con los sistemas de transporte y el servicio de pasajeros es un factor importante que ha dificultado el establecimiento de una regulación de Uber en Colombia¹⁹. En primer lugar, es obsoleta, es decir, no es adecuada ante todos los cambios que se han presentado tanto en el país como a nivel mundial. Temas como las economías colaborativas o las TNCs, dentro de las cuales se enmarca la actividad de Uber, no se han considerado ni desarrollado al interior de las leyes y normas que rigen en el país, lo que dificulta, en todo sentido, adaptarse a nuevos contextos sociales. En segundo lugar, al no existir una normativa adecuada que se ajuste a la realidad social, se tiene que aplicar la ley existente bajo la interpretación que en este caso le ha dado las entidades gubernamentales. Así pues, los principales afectados son los usuarios y conductores de Uber, además de la misma empresa.

5.3.3. Poder y “lobby” de los taxistas

Respecto al grupo de los taxistas, es necesario hacer una diferenciación. Por un lado, se encuentran los taxistas, entendido como los conductores que diariamente prestan el servicio sea en un vehículo propio o en uno prestado y, por otro lado, se encuentran las industrias y los empresarios de taxis. Ambos han jugado un papel importante en relación con la regulación

¹⁸ Este proyecto de ley fue presentado inicialmente en noviembre de 2015 como reacción a la expedición del Decreto 2297 de 2015, que se refiere al servicio básico y de lujo.

¹⁹ No se puede entender a Bogotá de manera aislada pues la normativa por la que se rige es prácticamente nacional. La Secretaría de Movilidad del Distrito no tiene muchas facultades para poder regular el servicio que presta Uber, por lo cual se tiene que ceñir a lo que emita el Ministerio de Transporte y demás entidades gubernamentales de carácter nacional.

de Uber en Bogotá. Como se ha podido ver en los diferentes medios de comunicación, estos se han encargado de obstaculizar el desarrollo de una normativa propia para Uber por diferentes medios, entre ellos, protestas, bloqueos e incluso redadas a vehículos que prestan el servicio de Uber. Asimismo, han cooptado, en palabras de Townsend (2016), a varios funcionarios públicos, entre los que figuran la ex-Ministra de Transporte Natalia Abello, quien públicamente apareció en un video difundido por los principales medios, apoyando la labor de los taxistas e insistiendo en que no se iba a regular la aplicación²⁰. Aun teniendo esto como referencia, es necesario plantear otros puntos importantes.

En primer lugar, la cooptación de funcionarios públicos por parte del gremio de los taxistas se da por las personas mediáticas, es decir, por aquellas que dicen haber tomado la vocería para discutir el tema de la regulación de Uber frente al gobierno. Pirazán (2016) menciona que estas personas no pertenecen al medio o tienen un contacto muy superficial respecto a este. Aclara, además, que ellos no representan los intereses de la mayoría, solo de unos pocos, principalmente, empresarios que ven al servicio público de taxis como un negocio. En contraposición, empresas que no han tenido tanta relevancia en la discusión si se han organizado e, incluso, dice Pirazán (2016): “[...] tenemos un abogado que nos representa” ante las discusiones que se han tenido con los entes gubernamentales. La exigencia que ellos hacen está relacionada con un comentario desarrollado en el punto anterior, en donde solicitan a Uber que, si esta desea prestar un servicio de transporte, debe acatar la normativa existente y ajustarse a los lineamientos que allí se estipulan.

Adicional al grupo de voceros de los taxistas, los cuales no representan a la mayoría de empresas, como ya se expresó, y a la organización de las empresas de taxi, no mediáticas; se tiene un grupo adicional y son los sindicatos. Estos en palabras de Pirazán (2016) no han tenido un papel importante frente a la regulación de la aplicación Uber. Únicamente han tenido reuniones para discutir sobre el tema, pero no han tenido medidas puntuales frente a la situación que se presenta.

Dejando de lado lo anterior, uno de los puntos que resalta el representante de Uber respecto a los empresarios de taxi, es el negocio de “cupos”²¹ que tienen los grandes empresarios. Un vehículo que en el mercado puede costar 30 millones de pesos para prestar el servicio de taxi, va a costar, en realidad, 100 millones en algunos casos, simplemente porque este debe operar con una tarjeta de operación. Es precisamente este interés económico de la industria y de los empresarios de taxi el que ha obstaculizado que se expida una regulación para Uber, toda vez que como esta usa vehículos privados que no necesitan de un “cupo”, están perdiendo un negocio redondo. Es precisamente por este motivo que García Alicastro (2016) expresa que: “[...] la normatividad existente frente al transporte genera perversidad”, principalmente por negocios como el mencionado.

²⁰ Ver anexo 1: Línea de tiempo de Bogotá, en la fecha 31 de agosto de 2016.

²¹ Se refiere a la tarjeta de operación que necesitan los vehículos que desean prestar el servicio Taxi. Como se mencionó, en este sector únicamente se puede ingresar por renovación, es decir, que un vehículo deje una vacante para operar o, que el Estado y el Distrito considere que se necesita de más vehículos para satisfacer la demanda.

En relación con los conductores de taxis, estos son fácilmente influenciados y manipulados por los empresarios como consecuencia de la falta de información que poseen, principalmente. Este problema no se presenta únicamente en Bogotá, sino también en Ciudad de México. Precisamente Hugo Rodríguez Nicolat se refiere al tema al mencionar que: “[...] el tema de falta de información del sector del gremio del taxi es errónea al pensar que Uber representa para ellos una competencia. Simplemente es por falta de información” (Rodríguez Nicolat, 2016). Esta idea se relaciona con lo que plantea García Alicastro (2016) al expresar que en varias reuniones que se hicieron con los conductores, ellos decían que no querían ningún problema frente a la regulación de Uber, lo único que pretendían era poder ejercer su trabajo bajo condiciones justas. Igualmente, la ex-Secretaria de Movilidad aclara que la premisa de que la llegada de Uber a la ciudad disminuyó la demanda de taxis es simplemente un mito, el cual ha sido utilizado para poder controlar a los conductores de Taxi y realizar las acciones de protesta, pero que en algunos casos se vuelven vandálicas, frente a los usuarios y conductores de Uber.

Precisamente siguiendo con lo escrito previamente, Pirazan (2016) se refiere a la existencia de un grupo muy reducido de taxistas que entorpece la imagen del gremio en la ciudad. Desde su posición como coordinador de la empresa Taxis Ya, así como del conocimiento que tiene del sector, hace énfasis en que ellos, como gremio, están en desacuerdo con las acciones que en algunos casos se han tornado vandálicas, únicamente detrás del objetivo de entorpecer la actividad de Uber en la ciudad. Es ese grupo reducido el que ofrece un mal servicio a los usuarios y, además, actúa en protestas, acciones y eventos de cualquier tipo bajo la premisa de la ilegalidad de Uber sin reconocer que al interior del gremio de taxistas hay mucho por mejorar.

Así pues, como se ha mencionado en este punto, la oposición de los taxistas frente a la regulación de Uber se da principalmente por parte de los empresarios y la industria de taxi quienes tienen un negocio fijo de “cupos”, el cual se ve afectado por los vehículos particulares que prestan un servicio de transporte y no tienen que cumplir dichos lineamientos. Asimismo, la organización de estos se encuentra muy sectorizada dependiendo de los intereses que se tengan. Si bien hay un interés común, el cual es que Uber o cese sus actividades o se acoja a la normativa existente, hay intereses particulares. Como se mencionó, los voceros y las personas mediáticas que dicen representar a los taxistas, solo abogan por unos pocos. No obstante, las empresas “no mediáticas” sí tienen cierta representación frente a las discusiones que se han tenido con el gobierno, pero no en la misma magnitud que los primeros. Por último, los conductores alegan el deseo de trabajar en condiciones justas, sin embargo, dada la falta de información que tienen, se ven en algunos casos manipulados por los empresarios quienes los conducen a realizar protestas, plantones e incluso actos inapropiados, que lo único que generan es una mala imagen para el sector.

5.3.4. Influencia de otros actores

Respecto a este punto se debe resaltar que una cosa es lo que hagan los funcionarios públicos y entidades gubernamentales siguiendo las funciones que la ley les impone y, otra cosa, lo

que estos hagan con el fin de ajustar la balanza a favor de uno u otro sector. Luego, a partir de lo que ya se expuesto y de la investigación realizada, se encontraron tres actores que han afectado el proceso de regulación de Uber en la ciudad y, en el país en general.

En primer lugar, se tiene a la ex-Ministra de Transporte Natalia Abello. Mientras estuvo a cargo de esta institución, resaltó enfáticamente que Uber era ilegal y que no se le iba a regular por medio de alguna normativa diferente a la que ya existía frente al servicio público de transporte. Puede que estas declaraciones las haya dado siguiendo las funciones propias que emanan directamente de la Constitución. Sin embargo, en marzo de 2015, un video fue difundido por los medios de comunicación en el cual aparecían la Ministra, el Ministro de Trabajo de ese entonces, Luis Garzón, y uno de los voceros de los taxistas, Hugo Ospina. A través de este medio, la Ministra Abello dio su apoyo directo a los taxistas frente al servicio de Uber. Precisamente, Townsend (2016) menciona que: “[c]on la ministra Abello fue más que evidente que el gremio de los taxis había cooptado por completo al Ministerio de Transporte”. Aun así, no se sabe si la Ministra Abello tenía algún interés personal detrás del apoyo de los taxistas y la negativa de entablar una discusión con la empresa Uber, mas lo que sí se puede observar es la inclinación a la balanza que le dio a la discusión. Cabe resaltar que, de acuerdo con la normativa nacional, es el Ministerio de Transporte quien debe regular este tipo de temas.

En segundo lugar, sumado a la influencia de la Ministra Abello, se encuentra la Ayda Lucy Ospina, directora de Transporte y Tránsito del mismo Ministerio, quien desde el año 2014 ha estado en contra de la regulación de Uber. Precisamente, en el presente año (2016) inició un proceso en firme para obligar al Ministerio de las TIC a bloquear la plataforma tecnológica por la que opera Uber²². Brian Townsend, representante de Uber en Bogotá, mencionó que la señora Ospina también se ha encargado de obstaculizar el proceso de regulación de Uber. Al igual que la Ministra Abello, no se encontró evidencia de la existencia de un interés propio detrás de la negativa de regular Uber.

Y en tercer lugar, Townsend (2016) se refiere a otro actor que ha jugado en contra de la regulación de Uber: el actual Superintendente de Puertos y Transporte, Javier Jaramillo. Menciona que este es: “[...] un señor que viene de una familia de transportadores. Ellos son dueños de una compañía de transporte en Cali.” Asimismo, expresa que se unido con compañías de taxi de la ciudad y con empresas transportadoras, para buscar medidas que combatan el transporte pirata, categoría que se le asigna a Uber. Desde esta entidad, precisamente, en agosto del presente año (2016) se impuso una multa de aproximadamente 300 millones de pesos a Uber al considerar que su conducta es antijurídica y su servicio ilegal²³. Así pues, se puede evidenciar el interés que tiene el señor Jaramillo frente a la regulación de Uber.

Aun cuando Townsend se refiere de manera puntual a los actores anteriores, también comenta que hay otras instituciones y otras personas, incluso dentro del Ministerio de Transporte, que

²² Revisar el siguiente enlace http://caracol.com.co/radio/2016/06/28/nacional/1467135544_380344.html

²³ Ver anexo 1: Línea de tiempo de Bogotá, en la fecha 31 de agosto de 2016.

han estado prestos a entablar un diálogo para la regular Uber. Cuenta esto de la siguiente manera:

Hemos tenido buena recepción con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, las secretarías de movilidad de las ciudades e, incluso, la Presidencia de la República. Dentro del Ministerio de Transporte, cuando se encontraba como viceministro Nicolás Estupiñán se pudo avanzar en el tema, pero con la salida de este y la entrada de la Ministra Abello, todo el trabajo se perdió (Townsend, 2016).

Si bien no se evidencia de manera puntual un interés propio por promover una regulación a favor de Uber, se ha tenido una recepción frente a diferentes instancias gubernamentales para discutir la posibilidad de implementar una regulación propia para el servicio que presta Uber a través de su plataforma tecnológica.

Luego de haber mencionado lo anterior, se pueden resaltar tres actores que han impedido, de manera directa y pública, regular la actividad de Uber en Colombia. Aun así, no se puede afirmar, a partir de la investigación realizada, que exista algún tipo de interés más allá del de preservar y hacer cumplir la normatividad del país. Asimismo, no se encontró evidencia que exista algún actor que puntualmente haya querido o quiera promover la regulación a favor de Uber. No obstante, si se ha tenido buena recepción por parte de otras entidades gubernamentales, principalmente, para entablar una discusión al respecto. Referente al grupo de los taxistas y a la secretaria de movilidad no se reconoce ningún actor que haya querido o quiera impedir o promover una regulación en Colombia.

Nota: Es necesario recalcar que ni el representante del grupo de taxistas ni la representante del gobierno, mencionaron a algún actor en particular. Las ideas planteadas en esta sección fueron guiadas a partir de lo expuesto por el representante de Uber y lo encontrado en medios periodísticos.

6. CASO CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

6.1. Contextualización

Uber llegó a la Ciudad de México a comienzos del año 2013. Similar al caso de Bogotá, Colombia, al principio esta empresa prestaba únicamente su servicio de lujo, por medio de la modalidad UberBlack, haciendo uso de vehículos de alta gama de marcas como BMW, Jaguar, Mercedes Benz, tipo sedán o camioneta. Estos eran, y siguen siendo, vehículos particulares, a diferencia de Bogotá donde se utilizó vehículos catalogados como de servicio especial. Luego, en noviembre de 2014, la empresa lanzó su servicio UberX. Como se presentó en la tabla 3, el conductor afiliado a Uber presta el servicio de transporte en un vehículo de uso privado, de menor gama y a un menor costo respecto a la primera modalidad. Posterior a esto, la empresa ha seguido expandiéndose no solo en la ciudad, sino también en el país, con servicios como UberXL, UberPOOL, entre otros²⁴. Para conocer de manera detallada el contexto histórico de Uber en Ciudad de México, revisar el Anexo 2.

Desde que la empresa comenzó sus operaciones en la ciudad, esta ha generado controversias por el servicio que presta. Por un lado, el gremio de los taxistas de la ciudad se siente amenazado. Por otro lado, las autoridades de transporte tuvieron que enfrentar, al comienzo, dificultades pues este servicio no se encontraba regulado.

Sin embargo, desde comienzos de 2014, la Secretaría de Movilidad de Ciudad de México, por solicitud expresa del Jefe de Gobierno, estableció una mesa de diálogo y discusión en torno a una posible regulación de Uber en la ciudad, en la cual participaron todos los sectores involucrados como gobierno, grupo de taxistas, usuarios, expertos, académicos, entre otros. Como consecuencia de esto, en julio de 2015, la Secretaría de Movilidad, encabezada por el Lic. Rufino León Tovar, expide el Acuerdo por el cual se crea un registro de personas morales²⁵ que operen o administren plataformas informáticas, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio privado de transporte con chofer en el Distrito Federal. De esta manera, Ciudad de México se convirtió en la primera ciudad de América Latina en regular este nuevo tipo de servicio enmarcado dentro de las economías colaborativas y las TNCs.

Teniendo en cuenta lo mencionado previamente, a continuación, se responderá la pregunta planteada en la introducción de este documento: ¿Cuáles son los factores que han afectado la regulación de Uber en Ciudad de México? Para esto, en primer lugar, se expondrá el marco legal “aplicable” para la actividad que presta Uber en la ciudad. En segundo lugar, se desarrollarán cada uno de los factores expuestos a partir de las entrevistas realizadas. Por último, se concluirá al respecto.

²⁴ Ver tabla 3.

²⁵ Su similar en Colombia es persona jurídica.

6.2. Marco legal

6.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para poder entender la regulación expedida en Ciudad de México, es necesario primero evidenciar cómo se encuentran organizados los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 40 de la Constitución Política se establece lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Así, cada Estado tiene la soberanía respecto a su régimen interior, aún si se encuentran unidos en una federación. Asimismo, la Ciudad de México, antes conocido como el Distrito Federal²⁶, posee un estatus político semejante al de las 31 entidades federativas de México.

Sumado a esto, el mismo texto constitucional en el artículo 115 autoriza a cada uno de los Estados para adoptar el régimen interior que consideren adecuado siguiendo unos principios allí estipulados. Asimismo, en consonancia con lo aquí expresado, el artículo 120 desarrolla esto mismo para el caso de la Ciudad de México, tal como se muestra a continuación:

Artículo 120. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Este es el fundamento constitucional principal sobre el cual se rige el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

6.2.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México es la norma fundamental de organización y funcionamiento del Distrito Federal, la cual surge a partir de lo que emana la Constitución de la federación. En lo relativo al tema que se trata en este documento es necesario resaltar algunos puntos.

En primer lugar, el artículo 67 faculta al Jefe de Gobierno (alcalde de la ciudad) a promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a

²⁶ Por medio de la Reforma Política del Distrito Federal de México promulgada el 29 de enero de 2016, el Distrito Federal, territorio que antes contenía la capital de la federación, es decir, a la Ciudad de México, deja de existir y pasa a llamarse, únicamente, Ciudad de México, nombre que anteriormente eran equivalentes. El objetivo de esto, entre otros, es que la Ciudad de México tenga un estatus político similar al de los 31 Estados que conforman la unión. Para efectos de este trabajo, se considerará la normativa vigente a la fecha de expedición del acuerdo pues, fue a partir de esta, que se facultó a las diferentes entidades para regular la aplicación Uber.

través del poder administrativo y las entidades distritales que posee la ciudad, y por medio de la aplicación de reglamentos, decretos y acuerdos.

En segundo lugar, el artículo 69 complementa lo expresado de manera precedente, donde se menciona que la Ciudad de México tendrá independencia de regulación frente a varios temas, entre los cuales se encuentra el de transporte. Luego, tiene la facultad para regular las nuevas actividades relacionadas con este que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción.

Por último, el tercer artículo que es importante mencionar es el 90. En este se expresa que los reglamentos, decretos y acuerdo del Jefe de Gobierno, deben ser refrendados por el Secretario que corresponda según la materia de que se trate.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Distrito Federal, como entidad independiente dentro de la unión de Estados federados de México, tiene completa autonomía regulatoria frente a temas como el transporte. Con el fin de que las normas expedidas sean reconocidas como válidas, se debe tener la aprobación del Secretario correspondiente pues es este quien se encarga, específicamente, de los temas de su entidad.

6.2.3. Ley de Movilidad del Distrito Federal

La Ley de Movilidad de la Ciudad de México entró en vigor el 15 de julio de 2014. Esta tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes, asegurando el poder de elección de las personas para que estas puedan desplazarse en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, satisfaciendo sus necesidades personales y desarrollo de la sociedad en su conjunto (artículo 1).

Esta Ley plantea una jerarquía de importancia frente a la prioridad que deben tener los distintos usuarios en la utilización del espacio vial y frente a la distribución de recursos que se deben asignar. Esta organización, del más al menos importante, es:

- I. Peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad limitada.
- II. Ciclistas.
- III. Usuarios del servicio de transporte público de pasajeros.
- IV. Prestadores del servicio de transporte público de pasajeros.
- V. Prestadores del servicio de transporte de carga y distribución de mercancías.
- VI. Usuarios de transporte particular automotor.

Todas las autoridades públicas y entes gubernamentales de la Ciudad de México deben guiarse por esta jerarquía al momento de la elaboración de políticas públicas y programas que garanticen la movilización de las personas.

Adicional a lo anterior, esta Ley, en el artículo 9, define tres conceptos relevantes para esta investigación.

Servicio Particular de Transporte Es la actividad por virtud de la cual, mediante el registro correspondiente ante la Administración Pública, las personas físicas o

morales satisfacen sus necesidades de transporte, de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin, el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial.

Servicio Privado de Transporte Es la actividad por virtud de la cual, mediante el permiso otorgado por la Secretaría, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, relacionadas directamente ya sea con el cumplimiento de su objeto social o con la realización de actividades comerciales, sean éstas de carácter transitorio o permanente y que no se ofrece al público en general.

Servicio de Transporte Público Es la actividad a través de la cual, la Administración Pública satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por sí, a través de entidades, concesionarios o mediante permisos en los casos que establece la Ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.

Sumado a lo anterior, los artículos 11 y 12 le otorgan la facultad tanto al Jefe de Gobierno como a la Secretaría de Movilidad de fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo de la movilidad en el Distrito Federal, a través de políticas públicas en materia de transporte público, privado, mercantil y particular, uso de la vialidad y tránsito, así como la política integral de estacionamientos públicos. Todo esto se tiene que realizar siguiendo estudios de expertos, además que deben permitir la participación de la ciudadanía y los diferentes sectores involucrados en la determinación de los lineamientos propios de la movilidad de la ciudad.

6.2.4. Acuerdo sobre la contratación del servicio público y privado de transporte por medio de plataformas tecnológicas

A partir del marco normativo que plantea la Ley de Movilidad del Distrito Federal, el 15 de julio de 2015, se expidieron dos acuerdos referentes a la contratación del servicio de transporte por medio de plataformas tecnológicas.

1. Acuerdo por el que se crea el Registro de Personas Morales que operen, utilicen y/o administren aplicaciones para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio público de taxi en el Distrito Federal.
2. Acuerdo por el que se crea el Registro de Personas Morales que operen y/o administren aplicaciones y plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio privado de transporte con chofer en el Distrito Federal.

Ambos acuerdos expresan básicamente lo mismo. Cada uno crea una base de datos con el fin de registrar aquellas empresas que ofrezcan un servicio de transporte por medio de

plataformas o aplicaciones tecnológicas. Sin embargo, el primero se refiere al servicio público de taxi y, el segundo, se refiere al servicio privado de transporte con chofer. A partir de esto, se establecen unas diferencias.

Frente al acuerdo que regula el registro para el servicio público de transporte, este solo establece unos requisitos que deben cumplir las personas que deseen ingresar a la base de datos. En ningún momento se hace algún cambio frente al servicio de transporte público en taxi, solo se considera el ámbito tecnológico para estar en igualdad de condiciones.

En cuanto al acuerdo que crea el registro para el servicio privado de transporte, además de establecer unos requisitos que deben cumplir las personas que deseen funcionar con plataformas o aplicaciones tecnológicas, también se estipulan otros puntos. Estos son:

- a. Las personas morales que administren y operen estas herramientas informáticas, deben solicitar un permiso con vigencia anual. Para poder acceder a este, los vehículos con los que operen deben cumplir unos requisitos relacionados con el costo, la configuración, el tipo de vehículo, entre otros.
- b. Los conductores que deseen trabajar con este tipo de empresas deben asistir a capacitaciones validas que consten ante la entidad supervisora y, de esta manera, poder operar.
- c. Se creará un fondo para el taxi, la movilidad y el peatón, al cual ingresará el 1.5% del valor de cada uno de los servicios que presten las empresas que se encuentren dentro de esta modalidad.

Es precisamente este último acuerdo el que regula y permite la operación de la aplicación Uber en la Ciudad de México.

6.3. Factores que han afectado la regulación de Uber en Ciudad de México, México

Previamente se expuso el marco legal del sistema de transporte en Ciudad de México, el cual aplica únicamente a esta ciudad y, en donde ya se tiene una normativa específica para regular el servicio que presta Uber. Con esto en mente, a continuación, se desarrollará cada uno de los factores que pudo haber afectado la regulación de la aplicación (y de la empresa) en la ciudad. Estos factores son los mismos a los analizados para el caso de Bogotá, Colombia y se toman, como allí se mencionó, de las hipótesis planteadas en el apartado de metodología.

6.3.1. Esquema del Estado

Como bien se mencionó en este mismo apartado en el caso Bogotá, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos define a México como una República compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, es decir, estas entidades tienen la facultad de regularse por sí mismas, únicamente siguiendo unos lineamientos generales que emanan del mismo texto constitucional y de leyes federales.

Partiendo del concepto previo, no se evidencia que en Ciudad de México el esquema del Estado haya sido un factor fundamental frente a la regulación de Uber. Las personas que fueron entrevistadas, al igual que en el caso de Bogotá, se refirieron a este punto de manera superficial. Por ejemplo, León Tovar (2016) menciona que la organización del Estado se encuentra supeditada a la normativa vigente, en este caso, a la Constitución Política del país. Hace referencia que la estructura de éste se encuentra jerarquizada en diferentes niveles, pero, aun así, cada Estado cuenta con la libertad de regularse. Luego, de esto se evidencia que el ex-Secretario de Movilidad relaciona este factor directamente con lo que emanan las leyes, decretos y demás textos normativos, en los cuales se especifican, de manera explícita, las funciones de cada una de las entidades gubernamentales y de los funcionarios públicos que se encuentran en el país.

Adicional a esto, es necesario resaltar que la Ciudad de México posee la misma división de poderes que se tiene en un Estado democrático. Se cuenta con un poder ejecutivo (Jefe de Gobierno), un poder legislativo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y un poder judicial (diferentes entidades judiciales). Luego, el hecho que únicamente tenga que regular temas relacionados con la misma ciudad, no significa, en ninguna medida, una mayor facilidad para expedir una regulación como la de Uber. Como se mostró en la sección del marco legal, se tienen estatutos y leyes similares a las que se tendría en un Estado centralista, las cuales se encargan de organizar a las entidades gubernamentales y de asignarles funciones a cada una de estas. No se concluye de lo anterior que por el hecho que haya sido la Secretaría de Movilidad la que llevó a cabo el proceso de discusión y expedición del Acuerdo en Ciudad de México, se haya facilitado las cosas para Uber, pues el proceder y el actuar de cada uno de las entidades y actores involucrado fue conforme al establecido en la Ley.

Así pues, el esquema del Estado no es un factor decisivo en el desarrollo de una regulación para el servicio que presta Uber. De lo que se pudo encontrar en el caso de Ciudad de México, el aspecto normativo está íntimamente relacionado con la organización del Estado. Como se mencionó, esta está definida por las leyes y normas de un país, las cuales definen y especifican la organización de las entidades gubernamentales y les asigna funciones específicas. Indistintamente de la organización que se tenga, esta se encontrará supeditada a la ley por lo cual no se considera que haya sido un factor que hubiera promovido, facilitado o haya estado en contra de una regulación de Uber. Es conforme a los lineamientos que de esta emanan, que se deben regular las nuevas modalidades de transporte.

6.3.2. Regulación existente

Siguiendo los lineamientos federales y locales expresados en el marco legal para la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno de la ciudad de ese entonces, Miguel Ángel Mancera, y el Secretario de Movilidad, Rufino León Tovar, se encargaron de regular el servicio de transporte que se resta por medio de plataformas tecnológicas como Uber. Esta labor, además de haber tenido la participación de todos los actores involucrados (taxistas, gobierno, plataformas tecnológicas), así como de expertos, académicos y la ciudadanía en general, tuvo un componente adicional y fue la Ley de Movilidad expedida en julio de 2014.

La Ley de Movilidad del Distrito Federal se expidió en un momento en el cual Uber ya se encontraba operando en la ciudad. Esta norma abarca temas de movilidad reciente y se desarrolla en torno al derecho que tiene el usuario para desplazarse dentro de la ciudad. Así lo menciona Páez (2014) al expresar lo siguiente:

Vale la pena resaltar aspectos de la Ley que cambian la forma de abordar la función del Sistema de Movilidad, uno de los aspectos a considerar es el concepto de **derecho a la movilidad**, que implica dejar de ver a ésta como un problema de vialidades y transporte, para considerarla un derecho de los ciudadanos e incluir en los procesos de planeación, regulación y gestión a todos los actores y elementos que hacen parte del sistema.

Partiendo de este supuesto, es que se desarrollan los demás puntos de la Ley de Movilidad, es decir, es derecho de movilidad es la base de esta ley. Como se pudo observar en la sección relativa a esta normativa, esta incluye elementos novedosos y más incluyentes respecto a su predecesora. Por ejemplo, lo relativo al servicio de transporte privado es un avance respecto al esquema de transporte que se tenía previamente en la Ciudad de México. Legislaciones como la colombiana no definen este concepto, por lo tanto, no permiten el funcionamiento de actividades relacionadas con esta modalidad de transporte.

Adicional a lo anterior, la Ley de Movilidad fue el gran precedente para que el servicio de transporte prestado por medio de plataformas tecnológicas pudiera ser regulado. Rodríguez Nicolat (2016) plantea esto en los siguientes terminos:

En México tenemos la fortuna de que justo cuando entra Uber se estaba discutiendo la Ley de Movilidad, la cual es una ley marco y es considerada como referente internacional al ser vanguardista, pues busca cambiar el paradigma de movilidad y establece una jerarquía en la cual primero está el peatón, luego las formas organizadas de transporte público y después el transporte particular.

Asimismo, León Tovar (2016) expresa que por medio de la categoría de servicio privado se puede regular la actividad que la empresa Uber presta en la ciudad. Expresa, pues, que: “[...] no son empresas de transporte pues lo que hacen es proveer una aplicación que vincula personas que necesitan trasladarse, con otras personas, las cuales tienen los vehículos o el modo de transportarlas” (León Tovar, 2016). Asimismo, resaltó que no se puede encajar este servicio dentro del servicio público de transporte pues no cumple con los requisitos ni los lineamientos para ser considerado como tal. Precisamente, adiciona:

“[p]or medio de la figura de servicio de transporte privado, se le da mayor eficiencia con el fin de sacarlo del contexto de una regulación muy estricta y sobretodo porque en todas estas aplicaciones el servicio que se proporciona es muy itinerante, y esto quiere decir que hay vehículos que se pueden registrar y operar solo por una semana, un mes, o a lo mejor un año.” (León Tovar, 2016)

Adicional a esto, Rodríguez Nicolat (2016) expresa que no se puede encasillar el servicio de Uber dentro de la modalidad de transporte público porque:

[...] no somos transporte público. Es como meter un círculo en un cuadrado. No puedes empujar un elefante por un tubo, los sistemas caben y la innovación siempre va por delante de la regulación. No es culpa del regulador, no es culpa de la sociedad, no es culpa del gobierno, es no estar simplemente preparados, es como si te dijera ¿por qué internet no se registró como telégrafo o en la compañía de teléfonos? Es lo que la gente tenga en la mente. En el transporte privado, desde el momento en que se hace la intermediación, se adquiere un contrato entre las partes que es lo que hace la plataforma. Eso es una nueva modalidad de transporte porque evidencia que no hay necesidad de regular tarifa, de intervenir en las cuotas, permite el mercado funcional, dado que la tecnología elimina la ausencia en la información.

Dado esto, ni la Secretaria de Movilidad y mucho menos el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México creó una nueva modalidad de transporte pues, el servicio privado, ya se definía en la reciente Ley de Movilidad, lo que favoreció que el servicio que presta Uber a través de su aplicación pudiera regularse.

Respecto al Acuerdo por el que se crea el Registro de Personas Morales que operen y/o administren aplicaciones y plataformas informáticas, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio privado de transporte con chofer en el Distrito Federal, este no estipula que únicamente las empresas que prestan el servicio privado de transporte puedan operar con estas plataformas tecnológicas. Precisamente, como se mencionó previamente, la Secretaría de Movilidad también expidió un acuerdo similar que permite a las empresas prestadoras de servicio público de transporte en vehículo taxi poder acceder a este tipo de aplicaciones con el fin de facilitar y mejorar el servicio que prestan. Aun así, estas últimas tienen que cumplir con menos requisitos que los que tienen las primeras. Básicamente, lo que se buscaba es que los taxis puedan acceder a esta tecnología sin cumplir ningún requisito adicional, pues estos ya se encuentran regulados.

Conforme a lo anterior, la regulación existente relacionada con el servicio de transporte que presta Uber no obstaculiza su operación, pues, lo único que se hace es crear una competencia justa entre los taxistas y los vehículos de Uber. Anteriormente se presentaron las medidas adicionales que se estipularon en el acuerdo con el fin de permitir el servicio de transporte privado con chofer. Estas eran:

1. Solicitud de un permiso con vigencia anual, similar al permiso de operación con el que cuenta el servicio de taxi.
2. Exigencia de capacitación a los conductores, instituida como una medida para mejorar la calidad y la eficiencia en el servicio que se presta.
3. Creación de un fondo para el taxi, la movilidad y el peatón, a donde ingresará el 1.5% de lo ganado en un servicio normal de Uber. Esta medida se instauró con el fin de garantizarle a los taxistas un beneficio frente a la actividad de Uber.

Aun con lo estipulado en la normativa, los taxistas siguen interponiendo medidas judiciales para anular el Acuerdo, se siguen presentando protestas e, incluso, los taxistas han continuado con actos delictivos con el fin de frenar la operación de Uber en la Ciudad de México (ver anexo 2). No obstante, formalmente, Uber es legal en el Distrito Federal.

Resumiendo lo anterior, la normativa existente en la ciudad relacionada con el sistema de transporte y movilidad es un factor importante que favoreció la regulación de Uber en el Distrito Federal. En primer lugar, la legislación no es obsoleta, pues se cuenta con una Ley de Movilidad enfocada en el beneficio del usuario y en los derechos que este tiene además del derecho de movilidad de cada uno de los actores. Temas como las economías colaborativas o las TNCs, dentro de las cuales se enmarca la actividad de Uber, ya se consideran en esta ley así sea con un desarrollo general, pero que da pie a que se permita una adaptación a los nuevos contextos sociales. En segundo lugar, la categoría con la cual se reguló el servicio de Uber no fue impuesta por el dicho acuerdo. Precisamente, esta modalidad se desprende de la Ley de Movilidad. Por lo tanto, esta regulación no se distancia del marco legal precedente a su expedición, sino que se ajusta, perfectamente, dentro de este.

6.3.3. Poder y “lobby” de los taxistas

Respecto a los taxistas, entendidos ya sea como industrias o empresarios, estos han jugado un papel importante en relación con la regulación de Uber en Ciudad de México. En términos generales, como fue reportado en medios de comunicación, esta industria tuvo una fuerte oposición a este proceso. Incluso, posterior a la expedición del acuerdo a mediados de 2015, siguieron inconformes con el proceso que había llevado a cabo el gobierno del Distrito Federal. Si bien tuvieron vocería en las mesas de diálogo que se hicieron para discutir la propuesta de regulación, también intentaron alzar su voz por medio de protestas, marchas, bloqueos, redadas a vehículos e Uber e, incluso, actos delictivos en contra de estos (ver anexo 2). León Tovar (2016) expresó el actuar de los taxistas en los siguientes términos:

“En primer lugar, el papel que han jugado los taxistas, no solo la industria y los empresarios, sino también los conductores ha sido uno muy reactivo e incluso, yo podría decir, agresivo. Los taxistas de la ciudad iniciaron una ofensiva contra el Gobierno y contra el titular de la movilidad (Rufino León) a nivel judicial en donde se imputaron conductas delictivas en contra del regulador de la movilidad por no tomar acciones para prohibir esta manifestación.

En segundo lugar, también hicieron actos públicos, hicieron marchas y todo esto en la fase previa de la regulación. Posterior a esto, durante el proceso de regulación, el cual duró aproximadamente tres meses se manifestaron tranquilos, expresando el cuidado y la protección de sus intereses.

En la fase posterior también hubo reacciones. Una vez que se reguló y comenzó el registro ante la Secretaría de Movilidad, los taxistas, por algunos meses, tuvieron alguna reacción. Incluso, recientemente, han tenido intención de realizar manifestaciones en la vía más importante de la Ciudad de México, la de la independencia.

De lo expresado por el ex-Secretario de Movilidad se puede observar el inconformismo por parte de los taxistas. El fundamento de este es, básicamente, la amenaza que ellos ven en la actividad de Uber y la competencia que pueda generar en la prestación de un servicio de

transporte. Sin embargo, Rodríguez Nicolat (2016) va más allá de este simple razonamiento al expresar que el servicio público de taxi es un negocio para los empresarios. Esto se observa a continuación:

[Se tienen a] los dueños de los cupos²⁷, como ustedes le dicen en Colombia, o de la placa como se le dice en México y a los trabajadores del taxi. El primero es quien más se opone a este sistema. En Ciudad de México [...], hay más de 140 000 taxis reconocidos y los dueños de taxis son máximo 10 personas. Ellos sienten que su poder económico se verá afectado, por lo que siempre van hacer oposición. Hasta la fecha continúan a pesar de la regulación y lo seguirán haciendo hasta que se cansen. (Rodríguez Nicolat, 2016)

Así pues, el inconformismo, principalmente de los empresarios y dueños de los taxis, está ligado al negocio que tienen en el manejo de los vehículos en la Ciudad de México. Al haber tan pocos dueños de vehículos, como lo menciona Rodríguez, la rentabilidad que estos reciben es elevada y, el hecho de que Uber entre con vehículos particulares donde los conductores son sus propios dueños, afecta este monopolio de taxis.

Respecto a los conductores de taxi, Rodríguez Nicolat (2016) menciona lo siguiente:

“Por otro lado, están los trabajadores que en su gran mayoría les falta información y cuando la llegan a tener pues son menos proactivos. Desafortunadamente, son muy manipulables por los dueños de los cupos, pero si hacemos la lógica es mucho más fácil que se llegue a ser su propio dueño del vehículo en la plataforma de Uber que en el sistema de transporte medieval y público como lo es el sistema de taxis.

En esta lógica, los conductores aparecen jugando un rol de peones para expresar las acciones que ha tomado el grupo de taxistas en contra del servicio que presta Uber. A raíz de esto, el representante de Uber se refiere al hecho de que es más fácil que una persona se convierta en su propio jefe al tener un vehículo propio y trabajar con Uber, que prestando el servicio de taxi (Rodríguez, 2016). Mientras los empresarios tienen un objetivo económico, los trabajadores solo desean laboral, pero son utilizados por los primeros para cumplir con el negocio de estos.

Así pues, como se ha mencionado en este punto, la oposición de los taxistas frente a la regulación de Uber se da principalmente por parte de los empresarios y la industria de taxi quienes tienen un negocio fijo de “placas”, el cual se ve afectado por los vehículos particulares que prestan un servicio de transporte y no tienen que cumplir los lineamientos que establece la ley frente al servicio público de transporte. Asimismo, si bien existe un interés común entre empresarios y conductores, el cual es que Uber cese sus actividades en la ciudad, hay intereses particulares, principalmente, por los dueños del negocio. Por este motivo, los conductores, por la falta de información que poseen frente a la situación y la actividad de Uber, son manipulados por los empresarios quienes los conducen a realizar protestas, plantones e incluso actos inapropiados, que lo único que generan es una mala

²⁷ El sistema de taxis en la Ciudad de México funciona de manera similar al colombiano, en el cual los taxis para poder operar necesitan de un permiso especial expedido por la entidad gubernamental correspondiente.

imagen para el sector. Como consecuencia, ellos fueron, son y siguen siendo el grupo de presión por excelencia en este tipo de temas (Rodríguez Nicolat, 2016).

6.3.4. Influencia de otros actores

Además del grupo de taxistas, el cual siempre fue el principal opositor a que se fijara una regulación para permitir el servicio de Uber en Ciudad de México, no se encontró evidencia de algún otro actor que hubiera podido influenciar, sea de manera positiva o negativa, una normativa a favor de la operación de la aplicación.

Se podría resaltar que el papel de cada uno de los funcionarios públicos y de las entidades gubernamentales se dio acordé a lo que emana la legislación del Distrito Federal. Se pueden mencionar dos ejemplos.

Por un lado, en tanto la aplicación no estuvo regulada, la Secretaría de Movilidad se refería al servicio prestado por Uber como ilegal, basando su argumentación en las leyes y decretos existentes. Así lo mencionó el entonces Secretario de Movilidad, Rufino León Tovar, en varias ocasiones frente a los medios²⁸. Haber dicho lo contrario hubiera sido un apoyo a la operación de la aplicación, violando la regulación existente. Aun así, con la expedición del Acuerdo, el mismo Secretario de Movilidad aceptó la legalidad de la aplicación.

Por otro lado, ante las denuncias y las acciones jurídicas instauradas por parte de los taxistas ante diferentes instancias judiciales, entre estas la Procuraduría General de Justicia del Distrito, se tomaron decisiones acertadas por los funcionarios públicos basándose en la normativa vigente para ese entonces, dándole la razón fuera a los taxistas o a la Secretaría de Movilidad o a la empresa Uber (ver anexo 2). En ningún momento se tomaron medidas desproporcionadas que pudieran mover la balanza a favor del grupo de taxistas o de la aplicación tecnológica.

Dejando de lado lo anterior, sí se podría resaltar el papel de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)²⁹ quien expresó, en medio de las mesas de dialogo dispuestas por la ciudad para discutir la situación de Uber y aplicaciones similares, que a los servicios de transporte a través de plataformas tecnológicas no se los puede tapar con un dedo al ser una realidad existente, no solo a nivel local, sino mundial. Asimismo, mencionó que este tipo de aplicaciones surgen como una necesidad de la sociedad y al ser implementadas generan un bienestar social ya que se ajustan a las dinámicas sociales actuales (Medina, 2015). Tanto Rodríguez Nicolat (2016) como León Tovar (2016) están de acuerdo con lo mencionado por esta comisión en el entendido que se deben regular las nuevas formas de movilidad en la ciudad. Conforme a lo aquí expresado, se podría decir que fue el único actor que intentó favorecer la expedición de una regulación que abarcara el servicio de Uber. No obstante, el estudio que realizó y las conclusiones a las que llegó, están directamente relacionadas con las funciones que le han sido asignadas.

²⁸ Ver anexo 2: Línea de tiempo de Ciudad de México, en la fecha 22 de abril de 2016.

²⁹ Es la autoridad mexicana que vigila las condiciones de competencia en los mercados.

Resumiendo lo expuesto en este punto, el proceso de regulación de Uber en Ciudad de México no tuvo una influencia importante de actores que quisieran obstaculizarlo o favorecerlo. De lo que se pudo analizar, las entidades de cualquier tipo que hicieron parte de dicho proceso actuaron en consonancia con las funciones que la misma legislación les otorga y, por lo tanto, deben respetar y acatar. Aun así, los funcionarios involucrados proveyeron un ambiente de discusión y diálogo, ceñido a la normativa del Distrito Federal, para discutir esta regulación.

7. ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS

7.1. Asignación de grado de influencia

Partiendo de la información presentada previamente sobre el análisis de cada uno de los factores que se establecieron como hipótesis al comienzo de este trabajo, se intentó asignarles un grado de importancia de acuerdo a lo mucho o lo poco que pudieron haber influido en el proceso de regulación de Uber. Como resultado se tiene la siguiente tabla.

Tabla 6. Asignación de valores a cada uno de los factores presentados

		Bogotá			Ciudad de México	
		Uber	Taxis	Gobierno	Uber	Gobierno
Factor	Esquema del Estado	~	~	~	-	~
	Regulación existente	++	++	++	++	++
	Poder y "lobby" de los taxistas	++	+	+	++	+
	Influencia de otros actores	++	~	~	+	+
	Usuarios	+	~	+	++	+
Significado	++	Es un factor que definitivamente influyó en el proceso de regulación de Uber.				
	+	Es un factor que influyó en alguna medida, teniendo alguna relevancia en el proceso de regulación de Uber.				
	~	Es un factor que fue neutro en el proceso de regulación de Uber.				
	-	Es un factor que influyó en alguna medida, pero no tuvo ninguna relevancia en el proceso de regulación de Uber.				
	--	Es un factor que definitivamente no influyó en el proceso de regulación de Uber.				

Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que todas las personas que fueron entrevistadas consideraron que el factor más relevante es la regulación existente. Por el contrario, el esquema del Estado, si bien se considera como un factor neutral, no representa una influencia notoria frente a la regulación de Uber en ambas ciudades.

Es necesario, ahora, comparar los puntos principales que se encontraron en ambas ciudades.

7.2. Comparación de factores

7.2.1. Esquema del Estado

Tanto en el caso de Bogotá como de Ciudad de México, la organización del Estado fue considerado como un factor neutral por los entrevistados. Como se mencionó, el esquema del Estado está definido por la leyes y normas existentes, las cuales definen y especifican la organización de las entidades gubernamentales y les asigna funciones específicas. Indistintamente de la organización que se tenga, esta se encontrará supeditada a la ley por lo cual es erróneo pensar que haya sido un factor que hubiera promovido o facilitado la regulación de Uber en alguna de las dos ciudades.

Sumado a lo anterior, todos los involucrados en esta investigación consideraron que las diferentes autoridades administrativas deben regirse por las funciones que le fueron asignadas y por la organización del Estado, sea este centralista o federalista. El hecho de que la Ciudad de México haya regulado por sí sola la actividad de Uber, no se puede inferir que esta labor haya sido más fácil pues, al igual que un Estado normal, posee todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y cada uno cumple funciones similares a las que cumple un país como Colombia, aunque a un nivel local.

Dejando de lado lo anterior, es importante hacer una aclaración. Si bien las personas que fueron entrevistadas no hicieron alguna mención al respecto, regular algún tema para una ciudad, sea Bogotá o sea Ciudad de México, es más fácil que hacerlo para un país entero toda vez que cada una de las entidades territoriales tienen diferentes intereses. Asimismo, el hecho que Ciudad de México haya podido tomar decisiones como la de modificar todo su sistema de transporte con el fin de fundamentarlo en el derecho de movilidad no afectó a otras entidades y, es precisamente por esta razón, que en algunas ciudades del mismo país no se reguló o no se ha regulado Uber por los intereses que allí se tienen. Con esto se puede notar la flexibilidad que se le otorga a las necesidades de movilidad de cada ciudad, elemento que no se tiene a nivel nacional más allá de lo que la ley permite.

7.2.2. Regulación existente

Como se pudo observar en la discusión de este factor para ambas ciudades, existe un amplio debate en relación con la regulación existente en los países y la implementación de aplicaciones tecnológicas, pues la entrada de estas en la sociedad y en el mercado no van de la mano. El ejemplo claro, es el que aquí se trata, el de la aplicación Uber, en donde usuarios pueden acceder a un servicio de transporte por medio de cualquier dispositivo electrónico que soporte la aplicación. Sin embargo, cuando esta comienza su operación en cualquier ciudad, no se tiene una ley, decreto, acuerdo u otra norma en la cual pueda enmarcarse. El desarrollo normativo es posterior a su llegada y es en este punto donde se puede tomar el camino de la regulación o el camino de la ilegalidad.

Precisamente esto fue lo que sucedió en los casos de estudio. Bogotá, por un lado, no ha regulado el servicio que presta Uber, mientras que Ciudad de México, por otro lado, ya tiene una norma específica que permite la operación de la aplicación. Sin embargo, ambas ciudades llegan a un punto en común y es la facultad que otorga la normativa para poder regular o no este tipo de aplicaciones tecnológica.

Como se pudo observar, Bogotá tiene una normativa obsoleta que no se adecua a las nuevas dinámicas sociales en materia de transporte. Las leyes que existen se expidieron hace más de una década, regulan únicamente el servicio público de transporte y no dan posibilidad a incluir un servicio diferente. El último decreto que se expidió (2297 de 2015), el cual intentó regular la actividad de Uber, se limita a tomar elementos de la ley existente y añadir uno que otro componente diferente sin tener en cuenta la realidad social. A raíz de esto, la empresa ha expresado que esta no le es aplicable siguiendo el argumento que han expuesto desde su llegada: Uber no es una empresa de transporte y tampoco se va a constituir como tal; Uber

es una empresa de tecnología. Como consecuencia de esto, las diferentes autoridades públicas y entidades gubernamentales consideran su operación como ilegal por lo que se ha intentado hacer cesar sus actividades por medio de multas, sanciones y otro tipo de medidas.

En contraposición al caso de Bogotá, Uber tuvo la fortuna de iniciar su operación en la Ciudad de México cuando se discutía en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la nueva Ley de Movilidad. Esta norma cambia la concepción tradicional de transporte y movilidad, creando una jerarquía donde el peatón es el usuario principal e incluyendo nuevas formas de transporte. Entre estas se encuentra el servicio privado de transporte, categoría en la cual se enmarcó la actividad de Uber en dicha ciudad. El Acuerdo que permite la operación de Uber se ajusta a la realidad social existente frente al uso de tecnologías que faciliten el transporte y al mayor bienestar del usuario. Esto se da como consecuencia, principalmente, de la regulación incluyente y novedosa que se expidió en el Distrito Federal.

Luego, la regulación existente fue un punto clave para permitir o no la operación de Uber. Fue bajo esta que las autoridades públicas y las entidades gubernamentales fundamentaron o han fundamentado su proceder en torno a este tema. Y es, pues, lo normal y correcto. Las leyes son para cumplirlas y respetarlas. Aun así, estas deben modificarse para ajustarse a la realidad social y, aún más, en un mundo donde la tecnología avanza a pasos agigantados.

7.2.3. Poder y “lobby” de los taxistas

Como se mencionó previamente, los taxistas fueron, son y siguen siendo el grupo de presión y oposición por excelencia en el tema de la regulación de Uber. Desde su llegada tanto a Bogotá como a Ciudad de México, demostraron su inconformismo por el servicio de transporte que se prestaba a través de la aplicación bajo dos argumentos puntuales: el primero, sus ganancias se veían disminuidas pues los vehículos de Uber tomaban una parte del mercado y; el segundo, ellos tenían que cumplir unos requisitos para poder operar mientras que los vehículos que prestaban el servicio de transporte haciendo uso de la plataforma tecnológica, no cumplían con ninguno. Esto lo demostraron por medio de varias protestas, marchas y plantones, así como por redes sociales y diferentes medios de comunicación.

De la investigación que se realizó en este trabajo, se encontraron, para ambas ciudades, dos puntos que se oponían a la expedición de una regulación para Uber. En primer lugar, los empresarios y la industria de taxis han tenido, a lo largo de los años, un negocio redondo con el servicio que prestan. Para que uno de estos vehículos pueda operar, necesita de una tarjeta de operación, en Bogotá denominada “cupo”, en Ciudad de México denominada “placa”. Son los empresarios y la industria de taxis los que proveen esta tarjeta de operación al vender un vehículo que, en muchos casos, tiene un costo mayor al mismo vehículo. El hecho que por medio de la aplicación Uber operen vehículos particulares que no necesitan de una licencia de este tipo para poder funcionar, le quita una parte del negocio a estos empresarios los cuales ven una baja en las ganancias que el negocio les genera. Como consecuencia, se han opuesto, de manera contundente, a que Uber siga operando.

En segundo lugar, se encontró que los conductores de taxi únicamente quieren trabajar, sin ninguna presión o conflicto. Sin embargo, se han vuelto los “peones” de los dueños de las empresas de taxi principalmente a causa de la poca información que tienen respecto al funcionamiento de Uber y a la realidad en la que se encuentran. De esta manera, son manipulados por los empresarios quienes los conducen a realizar protestas, plantones e incluso actos inapropiados, que lo único que generan es una mala imagen para el sector.

Luego, es más que todo por un interés económico que los empresarios y la industria de taxis tienen, que se oponen a la actividad de Uber, no solo en los casos de estudio, sino también en otras ciudades. Como se ha dicho, ellos tendrán nuevamente tranquilidad cuando Uber cese sus operaciones. Sin embargo, esta empresa insiste en que no lo va a hacer.

7.2.4. Influencia de otros actores

En relación con este punto, se observó una división respecto a ambos casos de estudio. Por un lado, en el caso de Bogotá, únicamente el representante de Uber reconoció que existían actores que han impedido que se lleve a cabo una regulación para la aplicación. Expresó que importantes funcionarios públicos del Ministerio de Transporte y de la Superintendencia de Puertos y Transporte estuvieron, desde el principio, en contra de una regulación para la aplicación. Esto se observó, de manera adicional, en los diferentes medios de comunicación quienes se encargaron de difundir la posición de estas personas.

Por otro lado, en el caso de Ciudad de México, se reconoció tanto por el representante del Uber como por el representante del Gobierno que hubo cierto apoyo por parte de una entidad, la cual, por medio de un informe de investigación detallado, expresó su apoyo a la regulación de este tipo de plataformas tecnológicas por medio de las cuales se puede prestar un servicio de transporte. Aun así, se considera que este tipo de apoyo se dio, más que todo, en cumplimiento de sus funciones.

A partir de lo anterior, no se evidenció que existiera una importante cantidad de actores que, por diferente tipo de interés, promovieran o impidieran una regulación en favor de Uber. Asimismo, los representantes de todos los sectores no poseen la misma información respecto a este punto, toda vez que no hubo unanimidad al respecto.

7.2.5. Otros factores

Un factor adicional que no se consideró en ninguno de los dos casos es el rol que prestaron los usuarios dada la unanimidad que existe al respecto tanto en Bogotá, como en Ciudad de México, es el relativo a los usuarios. Todas las personas que fueron entrevistadas expusieron que la operación de Uber y el no cese de sus actividades se debía a los usuarios quienes, ante una mala calidad del servicio de taxi, empezaron a optar por usar la aplicación tecnológica para poder transportarse.

Rodríguez Nicolat (2016) se refirió a los usuarios en los siguientes términos:

Son los principalmente interesados en que esto ocurra. [...] Uber lo que vino a evidenciar fueron vacíos y el que más se ha beneficiado de su presencia y el que más se vuelve proactivo es el usuario, así que ellos fueron los determinantes en el uso de este servicio para lograr la regulación y demostrar al gobierno que, sí hay grupos de presión en el terreno, el ciudadano de a pie también tiene igual opción de hacer presión y también fueron muy vocales en el tema de la regulación.

Asimismo, menciona que los conductores de Uber se han beneficiado por este servicio ya que en el encuentran un ingreso digno, el cual satisface su necesidad de trabajar o incluso aumenta los ingresos para la manutención de la familia (Rodríguez Nicolat, 2016).

Sumado a lo anterior, Townsend (2016) se refiere a este factor de la siguiente manera:

[...] los usuarios son la mitad de la razón de Uber, y son dos tipos de usuarios: los socios conductores y los que usan el servicio. Ellos tienen una influencia muy grande en la forma como la plataforma funciona, le dan legitimidad a la misma plataforma. Se ha llegado a una alta aceptabilidad por la existencia de un servicio muy ineficiente por lo que se presenta este sistema novedoso que le imprime la tecnología y una serie de mejoras en calidad, transparencia, servicio en el que el usuario puede interactuar.

Pero no solo los representantes de Uber en Bogotá y Ciudad de México mencionaron a los usuarios como un punto central en sus actividades. La ex-Secretaría de Movilidad de la ciudad de Bogotá, María Constanza García, expresó lo siguiente:

[Los usuarios] han reclamado sobre el servicio. Toda la gestión que nosotros hacemos es para las personas. Aquí es muy difícil informarle a alguien que no tome el servicio porque es ilegal o porque es informal. La gente lo coge porque es lo que más les conviene, porque esto es un tema de oferta y demanda. Lo peor de toda esta historia es que los usuarios lo reclaman, entonces, ahí deslegitima la acción de lo público frente al servicio porque el ciudadano como tal lo reclama (García Alicastro, 2016).

De la misma manera, su similar en Ciudad de México mencionó que los usuarios han encontrado una manera eficiente y segura de transporte. Se refiere a esto a continuación:

El presupuesto de la política pública debe responder a los intereses de la ciudadanía. Así pues, se observó como uno de los beneficios es que muchos usuarios dentro de las aplicaciones son personas que no utilizaban el servicio para movilizarse. Asimismo, muchas personas que la noche de cualquier día se movilizaban en su automóvil, actualmente utilizan estas aplicaciones para movilizarse. Y lo más importante es que muchos jóvenes que anteriormente solo salían dentro de sus mismos vehículos en horarios nocturnos, exponiendo su vida de alguna forma, hoy, tienen la oportunidad de poder evitar eso, utilizando la aplicación (León Tovar, 2016).

Y el grupo de taxistas no es ajeno a establecer que los usuarios son un factor fundamental en el servicio que ofrece Uber sino también en la regulación que este debe tener. Pirazan (2016)

expresó que si los usuarios lo utilizan es porque es bueno y, es por esto, que Uber sigue operando en la ciudad de Bogotá. Sumado a esto dijo, hizo un análisis respecto al servicio de taxi, al mencionar que:

Los usuarios que empezaron a utilizar Uber sintieron el cambio en el servicio y dado esto es que se da la acogida que ha tenido. Desafortunadamente nosotros como empresas de taxis, por falta de ciertas reglamentaciones internas, no hemos podido exigirles a nuestros conductores de acuerdo al servicio que ofrecemos. Muchos menos, hemos podido hacer una depuración porque sabemos y entendemos que, dentro del gremio transportador, en el servicio individual hay demasiados caminos, donde Uber coge el más ventajoso entrar fácil a prestar un servicio de transporte eficiente y adecuado para los usuarios (Pirazán, 2016).

Luego, es básicamente gracias a la acogida que ha tenido la aplicación ante sus usuarios, que Uber se ha sobrepuesto a la ilegalidad presunta con la que opera e incluso ha llegado a obtener una regulación en ciudades como Ciudad de México. La calidad del servicio y la eficiencia de este son las ventajas que posee y es por esta razón que la aplicación se ha podido expandir en el mundo.

8. CONCLUSIONES

Como se desarrolló en este documento, Uber es una empresa que provee una plataforma tecnológica para conectar a usuarios con la necesidad de moverse y personas con vehículos propios que pueden transportarlos. Esta nueva modalidad de transporte es considerada dentro de las economías colaborativas ya que Uber sirve de intermediario entre dos grupos de personas (usuarios y oferentes de un servicio), las cuales obtienen un beneficio propio. Asimismo, es considerada, de acuerdo con la legislación de la ciudad de San Francisco, como una compañía de red de transporte pues cumple con las características descritas en el apartado correspondiente de este trabajo.

Uber ha cambiado el transporte urbano de personas. En primer lugar, le ahorra tiempo al usuario en lo que se demora cogiendo un taxi en la calle o solicitándolo por teléfono, tal como se puede evidenciar del uso masivo que se le da por las personas. En segundo lugar, le ofrece al usuario un servicio de calidad que le permite a este tener un viaje agradable, elemento que muchos taxis han perdido o, simplemente, no ofrecen. Y, en tercer lugar, la transacción es más segura pues el usuario no se ve obligado a cancelar en efectivo sino por medios electrónicos, directamente desde la aplicación. A raíz de esto, se podría pensar que Uber es una de las soluciones para la movilidad actual.

Sin embargo, uno de los problemas con los que se ha encontrado la empresa cada vez que comienza a prestar su servicio en una ciudad, es la regulación existente. Esta, en la mayoría de los casos, no se ajusta al servicio de transporte que presta por medio de plataformas tecnológicas. Es el caso, precisamente, de Bogotá, el cual se abordó aquí. Como se pudo comprobar, este factor, tanto en esta ciudad como en la Ciudad de México, fue considerado como el más relevante e influyente frente a la expedición de una norma que regulará la operación de la aplicación. Un punto que jugó a favor de Uber en Ciudad de México, fue la expedición de una nueva Ley de Movilidad recientemente. En esta ya se exponía la categoría de servicio privado de transporte, que al final fue en la que se enmarcó el servicio de Uber. Por el contrario, las leyes y decretos existentes en materia de transporte en Bogotá (y en general en Colombia) son obsoletos ante las nuevas dinámicas sociales lo que no ha permitido que se pueda expedir una regulación similar a la que se tiene en Ciudad de México.

Como un factor adicional que influyó y ha influido en la regulación de Uber en los casos abordados, es la oposición del grupo de taxistas, ya sean estos empresarios o conductores. Los primeros tienen un negocio con los permisos o tarjetas de operación de los taxis, negocio que consideran se vio afectado por la llegada de vehículos particulares que prestaban un servicio similar al de ellos. Los segundos, son peones de los primeros. La falta de información y la presión que es ejercida sobre estos ha llevado a que se presenten protestas, marchas, movilizaciones, actos vandálicos e incluso acciones judiciales con el fin de frenar con la operación de la aplicación. En Ciudad de México, el grupo de taxistas ha seguido oponiéndose a Uber aun con un Acuerdo que regula su actividad. En Bogotá, la situación es

similar, aun así, los taxistas tienen un punto a su favor: Uber es ilegal al no estar regulado en la ciudad.

Respecto a los factores del esquema del Estado y la influencia de otros actores, no fueron puntos tan representativos frente a una regulación de Uber en ambas ciudades, mas sí se les otorgó algún grado de influencia dentro de este trabajo.

Por último, un factor que no se consideró dentro de las hipótesis iniciales del presente trabajo fue el de los usuarios. No obstante, como se demostró, ha sido relevante no solo frente a la regulación de Uber sino también en cuanto a su operación en ambas ciudades objeto de estudio. Es gracias a los usuarios que esta aplicación ha podido continuar con su actividad en las ciudades a las que ha llegado, deslegitimando todo poder de las autoridades públicas y de las entidades gubernamentales, así como la misma legislación. Así lo percibe no solo la misma empresa, sino también los taxistas y el gobierno. Si no fuera por este factor, Uber ya hubiera cesado su operación.

Para finalizar, las plataformas tecnológicas hacen parte de las nuevas dinámicas sociales alrededor del mundo. Por este motivo, es necesario que las legislaciones contemplen los servicios que estas pueden prestar y que los gobiernos sean más abiertos en la adopción de medidas necesarias para que esto suceda. Muy bien lo expresó Rufino León Tovar, ex-Secretario de Movilidad de la Ciudad de México, al plantear los siguientes cuatro puntos:

1. El Estado debe ser el rector de los servicios más importantes de la sociedad, sean públicos o privados.
2. El Estado mismo debe regular fenómenos que se van dando regularmente dentro de un esquema de avance tecnológico.
3. Toda la política de regulación de gobernabilidad dentro de cualquier ciudad, Estado o país debe tener como centro y como eje de toda regulación, a las personas.
4. Se deben buscar equilibrios. No con eso se quiere decir que se deben acabar los servicios actuales, pero si se debe buscar el beneficio de las personas y los usuarios de dichas aplicaciones.

En suma, el ser humano está en constante cambio, por lo tanto, debe ajustar su realidad a estos cambios.

9. REFERENCIAS

- Acevedo Bohórquez, J., & Rodríguez Valencia, Á. (2012). *¡Taxi! El modo olvidado de la movilidad en Bogotá*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Alpe, L. (03 de Noviembre de 2015). *The Telegraph*. Obtenido de <http://www.telegraph.co.uk/technology/uber/11962859/The-history-of-Uber.html>
- Board of Supervisors. (9 de junio de 2014). *Impact of transportation network companies in San Francisco*. Recuperado el 2 de diciembre de 2016, de Board of Supervisors - City and County of San Francisco: <http://sfbos.org/sites/default/files/FileCenter/Documents/49329-BLA%20TransporationNetworkCos%20060914.pdf>
- Dong, J., Filipovic, C., Leis, J., Petersen, E., Shrikhande, A., & Sudarshan, R. (Abril de 2014). *The Fletcher School*. Obtenido de <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/MIB/pdfs/B236%20Student%20Case%20Studies/Uber%202014.pdf>
- Edwards, R., & Holland, J. (2013). *What is qualitative interviewing?* London: Bloomsbury. Recuperado el 27 de Octubre de 2016, de http://eprints.ncrm.ac.uk/3276/1/complete_proofs.pdf
- Felländer, A., Ingram, C., & Teigland, R. (2015). *The sharing economy: embracing change with caution*. Estocolmo, Suecia: Entreprenörskaps Forum.
- García Alicastro, M. C. (7 de octubre de 2016). Secretaria de movilidad de Bogotá 2014-2015. (C. M. Torres Castro, Entrevistador) Bogotá, Colombia.
- Gómez Carvajal, N. (12 de noviembre de 2015). Las ventajas de la economía compartida para los vecinos. *El Tiempo*. Recuperado el 2016 de noviembre de 24, de <http://www.eltiempo.com/bogota/economia-compartida-de-robin-chase/16429519>
- Goodin, G., & Moran, M. (30 de agosto de 2016). *Transportation network companies*. Recuperado el 2 de diciembre de 2016, de Texas A & M University: <https://tti.tamu.edu/policy/wp-content/uploads/2016/08/TTI-PRC-HtransTNC-083016a.pdf>
- Hartmans, A., & McAlone, N. (1 de Agosto de 2016). *Business Insider*. Obtenido de <http://www.businessinsider.com/ubers-history>
- Johnson, T. (2016). Uber may be the next amazon, but Amazon doesn't have the same potential to leave a trail of bodies in the street. En R. Griffin, *Management* (pág. 720). Boston, Estados Unidos: Cengage learning.
- León Tovar, R. (1 de noviembre de 2016). Secretario de movilidad Ciudad de México 2014-2015. (C. M. Torres Castro, Entrevistador) Bogotá, Colombia.

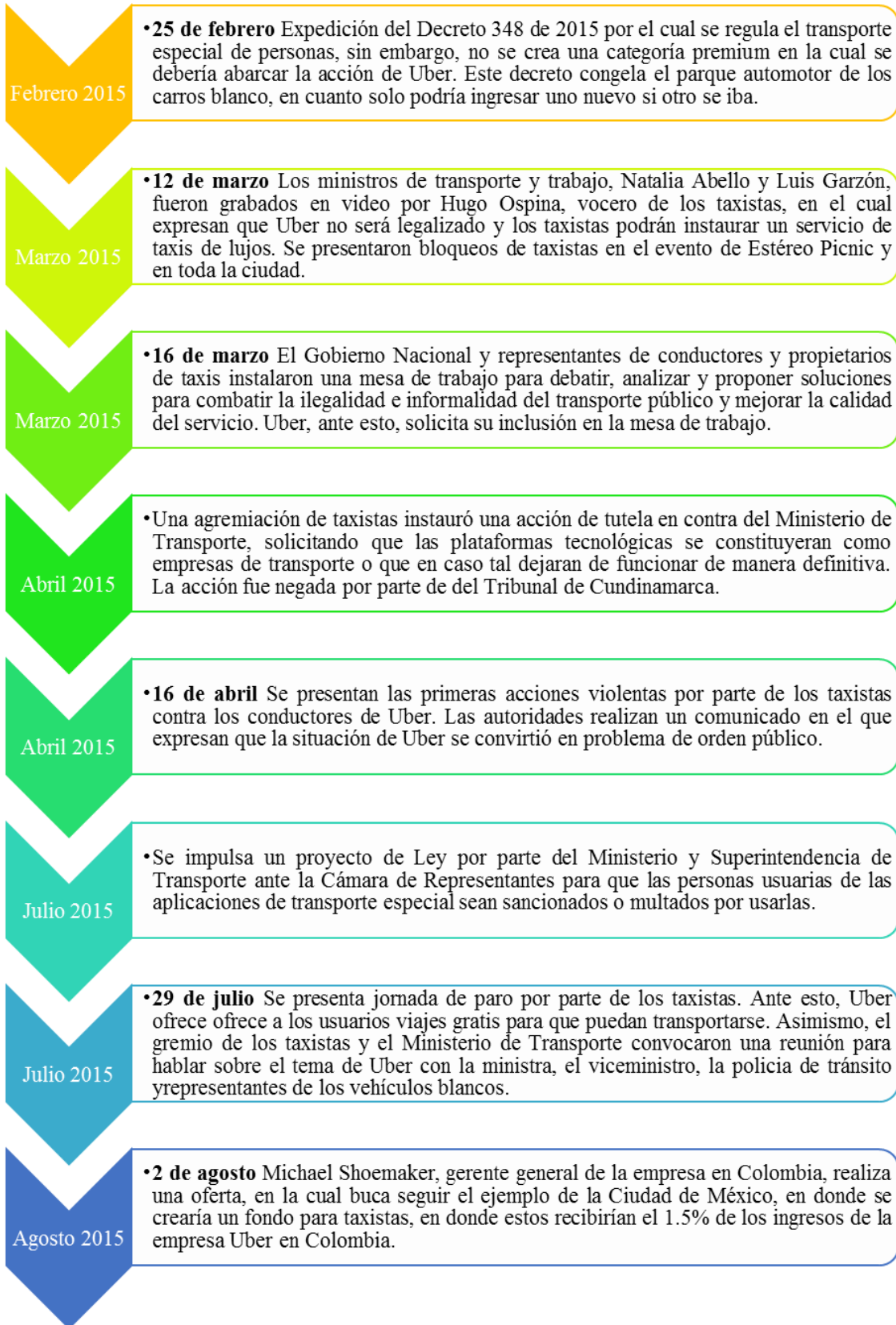
- Luna, N. (28 de Mayo de 2015). *Forbes*. Obtenido de <http://www.forbes.com.mx/uber-de-la-innovacion-a-la-realidad/#gs.6fHDUqA>
- Majluf, P. (19 de enero de 2015). *La economía colaborativa*. Recuperado el 1 de diciembre de 2016, de Forbes México: <http://www.forbes.com.mx/la-economia-colaborativa/#gs.dll6XNU>
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista IIPSI*, 9(1), 123-146. Recuperado el 27 de Octubre de 2016, de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n1/pdf/a09v9n1.pdf
- Medina, M. A. (20 de junio de 2015). *La ley le sonrío a Uber*. Recuperado el 6 de diciembre de 2016, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/ley-le-sonrie-uber-articulo-567484>
- Orozco Palacio, S., & Velásquez Fernández, M. (2015). Uber: la plataforma tecnológica que rompe con los esquemas tradicionales de la regulación en materia de transporte individual de pasajeros en Colombia. *Revista de derecho, comunicaciones y nuevas tecnologías*(14), 1-36. Recuperado el 5 de diciembre de 2016, de https://derechoytics.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechoytics/ytics220.pdf
- Páez, F. (27 de julio de 2014). *Seis beneficios de la nueva Ley de Movilidad del DF*. Recuperado el 7 de diciembre de 2016, de Forbes: <http://www.forbes.com.mx/seis-beneficios-de-la-nueva-ley-de-movilidad-del-df/#gs.N86zPEU>
- Parlamento Europeo. (15 de octubre de 2015). *Social, economic and legal consequences of Uber and similar transportation network companies (TNCs)*. Recuperado el 3 de diciembre de 2016, de Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_BRI\(2015\)563398](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_BRI(2015)563398)
- Pirazán, E. (3 de noviembre de 2016). Coordinador administrativo Taxis Ya. (C. M. Torres Castro, Entrevistador) Bogotá, Colombia.
- Public Utilities Commission . (7 de junio de 2015). *Basic information for transportation network companies and applicants*. Recuperado el 2 de diciembre de 2016, de State of California Public Utilities Commission: http://www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC_Public_Website/Content/Licensing/Transportation_Network_Companies/BasicInformationforTNCs_7615.pdf
- Rodríguez Nicolat, H. (11 de noviembre de 2016). Encargado de Uber para políticas públicas y relaciones gubernamentales Ciudad de México. (C. M. Torres Castro, Entrevistador) Bogotá, Colombia.

- Schor, J. (2014). *Debating the sharing economy*. Recuperado el 24 de noviembre de 2016, de Tellus institute: http://www.tellus.org/pub/Schor_Debating_the_Sharing_Economy.pdf
- TechCrunch. (7 de diciembre de 2011). *Uber Gets \$32M From Menlo Ventures, Jeff Bezos And Goldman Sachs*. Obtenido de TechCrunch: <https://techcrunch.com/2011/12/07/uber-announces-32-million-in-funding/>
- TechCrunch. (Octubre de 2016). *TechCrunch*. Obtenido de <https://techcrunch.com/unicorn-leaderboard/>
- Townsend, B. (11 de noviembre de 2016). Encargado de Uber para políticas públicas en Suramérica. (C. M. Torres Castro, Entrevistador) Bogotá, Colombia.
- Uber Technologies Inc. (Noviembre de 2016). *Uber*. Obtenido de <https://www.uber.com/es-CO/our-story/>
- Uber Technologies Inc. (Noviembre de 2016). *Uber Bogotá*. Obtenido de <https://www.uber.com/es-CO/cities/bogota/>
- Uber Technologies Inc. (Noviembre de 2016). *Uber Ciudad de México*. Obtenido de <https://www.uber.com/es-CO/cities/mexico-city/>
- Uber Technologies Inc. (Noviembre de 2016). *Uber Newsroom*. Obtenido de <https://newsroom.uber.com/>
- Wang, A. (2015). *The economic impact of transportation network companies on the taxi industry*. Recuperado el 3 de diciembre de 2016, de Scholarship Claremont: http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1648&context=scripps_theses

10. ANEXOS

Anexo 1: Línea de tiempo Bogotá, Colombia.







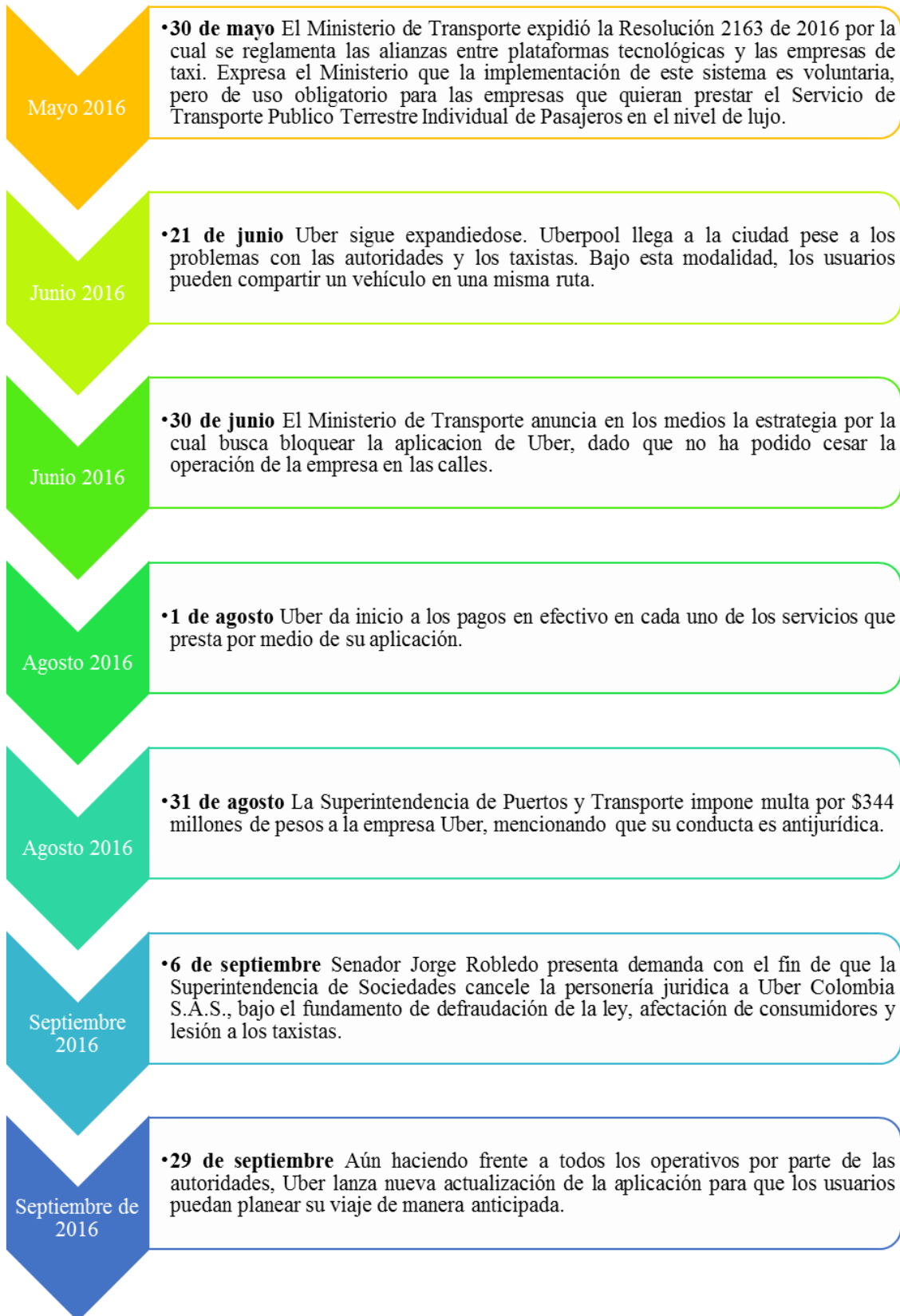


Tabla 7. Referencias de la línea del tiempo para Bogotá, Colombia.

Fecha	Referencia
Septiembre de 2013	http://lasillavacia.com/historia/el-gobierno-no-solucion-a-uber-solo-apaga-incendios-56302
5-may-14	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13934904
	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13938942
	http://www.eltiempo.com/economia/sectores/gobierno-afina-decreto-para-legalizar-servicio-de-uber/14253455
17-jul-14	http://www.eltiempo.com/bogota/decreto-que-alista-gobierno-pondria-en-cintura-a-taxis-especiales/14259838
21-jul-14	http://lasillavacia.com/historia/el-gobierno-no-solucion-a-uber-solo-apaga-incendios-56302
30-jul-14	http://www.eltiempo.com/bogota/propuesta-para-que-taxis-presten-servicio-colectivo/14324816
	http://www.eltiempo.com/economia/sectores/gobierno-alista-decreto-para-regular-uber/14320196
1-nov-14	http://www.eltiempo.com/bogota/pelea-entre-taxistas-y-conductores-de-transporte-/15576976
	http://lasillavacia.com/historia/el-gobierno-no-solucion-a-uber-solo-apaga-incendios-56302
24-nov-14	http://www.eltiempo.com/bogota/taxistas-protestan-por-servicio-de-uber-/14880377
	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-anuncia-que-seguira-operando-en-bogota-y-cali/14876375?ts=23
6-ene-15	http://www.eltiempo.com/bogota/vehiculos-de-uber-seran-inmovilizados/15061778
	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-responde-a-supertransporte/15062397?ts=51
25-feb-15	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-en-colombia/15385317
12-mar-15	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-en-colombia-video-de-ministra-de-transporte-con-taxistas/15384860
	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-en-colombia-empresa-pide-pista-en-dialogo-de-nueva-regulacion-para-transporte-de-lujo/15388397
	http://www.eltiempo.com/bogota/taxistas-bloquearon-autopista-norte-en-la-madrugada/15390355
16-mar-15	http://www.eltiempo.com/bogota/paro-de-taxistas-en-colombia/15404435
Abril de 2015	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-demanda-de-taxistas/15602474
	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-niegan-tutela-de-taxistas-para-desactivar-la-aplicacion-en-colombia/15602057
16-abr-15	http://www.eltiempo.com/bogota/pelea-entre-taxistas-y-conductores-de-transporte-/15576976
	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-y-taxis-audios-sobre-agresion-a-carros-blancos/15574016
Julio de 2015	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-en-colombia-respuesta-ante-bloqueo/16110338
29-jul-15	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-regala-viajes-en-paro-de-taxistas/16165698
	http://www.eltiempo.com/bogota/paro-de-taxistas-transmision-del-retorno-de-bogotanos-a-casa/16168188
2-ago-15	http://www.eltiempo.com/economia/empresas/uber-ofrece-crear-fondo-para-ayudar-a-taxistas-entrevista-al-gerente-de-uber-michael-sheomaker/16182175
7-sep-15	http://www.eltiempo.com/bogota/taxistas-agreden-a-conductores-y-pasajeros-de-uber/16348875
	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-taxis-amenazan-con-bloque-de-busqueda-contra-servicio-uber/16352080
9-sep-15	http://www.eltiempo.com/bogota/uber-los-dos-caminos-que-tendria-la-aplicacion/16357778
	http://www.eltiempo.com/politica/justicia/uber-en-colombia-procuraduria-pide-al-gobierno-celeridad/16362718
10-sep-15	http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/uber-ofrecera-servicio-de-bicicletas-/16368626
16-sep-15	http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/uber-en-colombia-gobierno-debate-regulacion/16376122
	http://www.eltiempo.com/economia/sectores/reglamentacion-de-uber-reunion-gobierno/16376402
21-sep-15	http://lasillavacia.com/historia/el-gobierno-no-solucion-a-uber-solo-apaga-incendios-56302
24-nov-15	http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/decreto-que-reglamenta-a-los-taxis-de-lujo-y-servicios-como-uber-en-colombia/16439271
15-feb-16	http://www.eltiempo.com/bogota/taxistas-persiguen-carros-de-uber/16509479
7-mar-16	http://www.eltiempo.com/economia/sectores/sancion-a-uber-/16530000
9-mar-16	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/proyecto-de-ley-uber-/16532684
21-abr-16	http://www.eltiempo.com/bogota/pico-y-placa-para-carros-blancos-asi-es-el-proyecto/16568109
30-may-16	http://www.eltiempo.com/economia/sectores/resolucion-sobre-el-transporte-de-lujo/16606659
	http://www.eltiempo.com/economia/sectores/servicio-de-taxis-de-lujo-reglamentacion-/16607092
21-jun-16	http://www.eltiempo.com/bogota/limbo-en-servicio-de-transporte-del-pais/16624050
30-jun-16	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/resenas-tecnologia/ofensiva-para-frenar-aplicacion-de-uber/16633296
29-jul-16	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-recibira-dinero-en-efectivo/16658370
31-ago-16	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-enfrenta-multas-de-supertransporte/16687998
6-sep-16	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/jorge-robledo-entabla-demanda-para-cerrar-uber/16693739
29-sep-16	http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-permitira-programas-los-viajes/16714503

Anexo 2: Línea de tiempo Ciudad de México, México







Septiembre
2016

• **22 de septiembre** Aún haciendo frente tanto a las protestas por parte de los socios de la empresa como a la regulación del Gobierno de CDMX frente a las tarifas, Uber lanza nueva actualización de la aplicación para que los usuarios puedan planear su viaje de manera anticipada.

Octubre 2016

• **12 de octubre** A más de un año de la regulación de Uber, más de 2 500 taxistas protestaron en CDMX frente a la Secretaría de Gobernación para exigir de nuevo un límite para el servicio que presta Uber, principalmente en relación con el número de conductores y usuarios que ofrece. Aun así, Uber sigue lanzando nuevos servicios para sus usuarios. Ahora cuenta con UberEats para servir de domiciliario entre restaurantes y usuarios.

Tabla 8. Referencias de la línea del tiempo de Ciudad de México, México

Fecha	Referencia
28-oct-14	http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/acusan-perdidas-por-taxis-8220piratas-8221-127330.html
30-oct-14	http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/taxistas-mexicanos-denuncian-a-uber-/14957859?ts=6
	http://www.milenio.com/df/Buscan-regularizar-servicio-taxisapp_0_400160019.html
10-dic-14	http://www.milenio.com/df/Taxis_por_app-aplicacion-taxis_pirata-Semovi-Rufino_Leon_Tovar_0_400160229.html
	http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/taxistas-mexicanos-denuncian-a-uber-/14957859?ts=6
	http://www.milenio.com/df/operativo_taxis_irregulares-servicio_Uber-taxis_a_corralon-app_Uber_Cabify_0_425357778.html
16-mar-15	http://www.milenio.com/df/denuncian_uber-denuncian_cabify-taxistas_denuncian_uber_0_425357473.html
16-mar-15	http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/impreso/gdf-tolera-taxis-8220piratas-8221-acusan-130901.html
22-abr-15	http://www.eluniversal.com.mx/video/metropoli/2015/taxistas-protestan-en-la-pgjd-exigen-retirar-servicio-de-uber
24-abr-15	http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/impreso/taxistas-cercan-la-procuraduria-local-131634.html
24-abr-15	http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/impreso/uber-es-ilegal-se-analiza-su-situacion-rufino-leon-131664.html
6-may-15	http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/acuerdan-hacer-operativos-contra-taxis-39pirata-39-en-el-df-1097873.html
11-may-15	http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/alistan-en-gdf-propuesta-sobre-uber-1098733.html
17-jun-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/2015/06/16/busca-gdf-piso-parejo-para-taxis-y-apps
30-jul-15	http://www.milenio.com/df/Uber_agresiones-entra_en_vigor_acuerdo_de_GDF_con_Uber_y_Cabify-regulacion_0_563943682.html
1-ago-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/10/7/taxistas-interpondran-nuevo-recurso-contra-uber
6-ago-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2015/08/8/avalan-la-operacion-de-uber-en-el-edomex
23-sep-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/techbit/2015/09/23/taxistas-lanzan-apps-para-competir-con-uber
7-oct-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/10/7/taxistas-se-manifiestan-en-insurgentes
	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/10/7/taxistas-interpondran-nuevo-recurso-contra-uber
5-nov-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2015/11/5/lanzaran-al-mercado-uber-pool-para-compartir-auto
18-nov-15	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/11/18/protestan-taxistas-sobre-paseo-de-la-reforma
22-ene-16	http://www.eluniversal.com.mx/video/2016/01/22/socios-de-uber-protestan-por-nuevas-tarifas
8-mar-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2016/03/8/terminan-pruebas-de-tapptaxi-en-edomex
10-mar-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/03/10/anuncian-programa-de-apoyo-taxistas-en-la-cdmx
3-may-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/05/3/uber-acepta-cambiar-su-sistema-de-tarifas
	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/04/10/uber-desmiente-mancera-tarifa-dinamica-continua
12-jul-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/07/12/en-el-olvido-fondo-para-taxi-con-dinero-de-uber-y-cabify
26-jul-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/07/26/socios-uber-realizan-mitin-en-el-angel
	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/07/15/suspenderan-uber-pool-este-viernes-afirman-conductores
6-sep-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2016/09/6/advierten-multas-uber-en-el-edomex-por-cobro-en-efectivo
22-sep-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/techbit/2016/09/22/uber-lanza-viajes-programados
12-oct-16	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/techbit/2016/10/6/ahora-uber-te-lleva-tambien-tu-comida

Anexo 3: Formato de entrevista para Bogotá, Colombia.**Resumen histórico**

Como usted sabe, desde 2009 Uber ha incursionado en muchas ciudades del mundo ofreciendo un servicio de transporte a través del uso de una aplicación móvil en la cual hace de intermediario entre personas con carro y usuarios con el deseo de transportarse. Estos últimos solicitan el servicio de transporte y posteriormente la aplicación le asigna un conductor que lo recoge en un punto y lo lleva a donde estos deseen.

Uber llegó a Bogotá a comienzos de 2013. Al principio esta empresa prestaba únicamente su servicio a vehículos con placa blanca por medio de *UberBlack*. En noviembre de 2014 lanzó la modalidad *UberX* en la cual cualquier vehículo considerado de transporte privado puede prestar el servicio a un menor costo.

Desde el principio, su operación ha generado controversia. Por un lado, el gremio de los taxistas de la ciudad se siente amenazado. Por otro lado, las autoridades de transporte han enfrentado dificultades pues este servicio no se encuentra regulado.

Hasta la fecha diferentes entes gubernamentales como el Ministerio de Transporte, la Secretaria de Movilidad del Distrito, incluso, la presidencia, han intentado regular o tomar alguna medida frente a la actividad que se presta por medio de esta aplicación. En firme, solo se ha dado un paso: En noviembre de 2015 se expide el Decreto 2297 por parte del Ministerio de Transporte con el cual se reglamenta el servicio de transporte público de taxi de lujo. Sin embargo, Uber no pretende constituirse como empresa de transporte por lo que este decreto no le compete, pero si le genera un servicio equivalente de lujo.

Preguntas generales

- P.1. ¿Podría decirme si estoy en lo correcto?
- P.2. Desde su posición como secretario de movilidad/ gerente de empresa de taxis/ encargado de Uber, ¿podría contarme BREVEMENTE los hitos más importantes de la historia en torno a esta aplicación desde su llegada a la ciudad?
- P.3. ¿Considera que la actividad que lleva a cabo Uber en Colombia, específicamente en Bogotá, es ilegal? ¿Por qué?
- P.4. El hecho de que no esté regulado, ¿significa que es ilegal?
- P.5. ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado la industria de taxis, es decir, las empresas de taxi, las empresas de radioteléfono, etc. en torno a la llegada de Uber a Bogotá?
- P.6. ¿Cuál ha sido el papel que han jugado los taxistas, en torno a la llegada de Uber a Bogotá?
- P.7. ¿Existe alguna diferencia, ya sea de concepción o de intereses, entre el grupo de taxistas y la industria de taxis en Bogotá, en relación con la llegada de Uber a la ciudad?
- P.8. ¿Cuál ha sido el papel que han jugado los usuarios?
- P.9. ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado la academia o los expertos?

- P.10. ¿Existe algún otro grupo que no hayamos mencionado que esté también interesado en impedir que siga operando Uber? [preguntar por algunas de la lista]
- P.11. ¿Existe algún otro grupo que no hayamos mencionado que esté interesado en promover que siga operando Uber? [preguntar por algunas de la lista]

Actores
Ministerio de Transporte
Ministerio de la Economía Digital (antes TIC)
Secretaría Distrital de Movilidad
Policía Nacional
Empresas prestadoras de servicios de comunicación
Empresas intermediarias**
Entes educativos***
Gremios y asociaciones****
Usuarios
Otro no mencionado previamente

*Entiéndase por empresas prestadoras de servicios de comunicación aquellas que prestan dichos servicios en consonancia con los que establece el artículo 6 de la Ley 1341 de 2009 en donde se define las tecnologías de información y las comunicaciones como:

[...] el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes y está compuesto por industrias manufactureras, comerciales y de servicios.

**Entiéndase por empresas intermediarias como aquellas que se encargan de realizar control a los taxistas, las cuales, a su vez, son vigiladas por la Secretaría Distrital de Movilidad.

***Entiéndase por entes educativos aquellos que se encargan de formar a los conductores de taxi.

****Entiéndase por gremios y asociaciones todos aquellos que buscan representar los intereses de los conductores y propietarios.

- P.12. Dejando de lado los intereses económicos de ambas industrias, ¿qué es lo bueno del servicio de Uber?, ¿y qué es lo malo?
- P.13. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, ¿cuáles considera que serían las implicaciones o consecuencias de una regulación de este tipo en la ciudad y en el país?
- P.14. ¿Considera que con la expedición del Decreto 2297 de 2015 resuelve el problema de regular Uber?

- P.15. Uber ha gestionado el trámite de un proyecto de Ley ante el Congreso con el fin de crear el “servicio privado de transporte” para regular la actividad que actualmente efectúa en el país. ¿Considera usted que debería adaptarse esta categoría a la regulación existente para permitir el funcionamiento de la aplicación?
- P.16. ¿Qué han hecho los industriales de los taxis para defender sus intereses?
- P.17. ¿Considera que el hecho de que la regulación no esté centralizada en las ciudades, sino en el Ministerio de Transporte, ha dificultado la regulación para Uber?
- P.18. ¿Cree que las secretarías de movilidad de cada una de las ciudades tienen la capacidad para regular el tema?
- P.19. ¿Qué implicaciones o riesgos habría en descentralizar la potestad regulatoria específicamente respecto al servicio que presta Uber?
- P.20. ¿Cuál ha sido el rol de cada una de las siguientes instituciones en el proceso de regulación de Uber?
- Ministerio de transporte
 - Ministerio de las TIC
 - Superintendencia de Puertos y Transporte
 - Superintendencia de Industria y Comercio
 - Secretaría de Movilidad
- P.21. De las instituciones involucradas anteriormente, ¿existe algún consenso entre éstas?
- P.22. Teniendo en cuenta las preguntas anteriores, ¿considera que es relevante la organización del Estado en el proceso de regulación de Uber?

Nota Con organización del Estado se refiere al hecho de que un Estado esté constituido como centralista, donde las decisiones se toman a nivel nacional o, federalista, donde las decisiones se toman a nivel local.

Preguntas específicas

1. Taxistas

- P.1. Alberto Pardo, fundador y CEO de AdsMóvil en Latinoamérica y Estados Unidos, en una de sus conferencias dijo lo siguiente: “Los Uber, Facebook, Airbnb y demás aplicaciones son excelentes, hasta que tocan nuestro negocio”. ¿Usted está de acuerdo con esto? ¿Considera que efectivamente eso fue lo que sucedió con Uber y los taxistas?
- P.2. ¿Cómo ha sido la organización del gremio de taxistas desde la llegada Uber para contrarrestar el servicio prestado por la aplicación?
- P.3. ¿A quiénes representan los voceros del grupo de taxistas, a todos, a una pequeña fracción de taxistas, a la industria de taxis?
- P.4. ¿Cuáles han sido las principales acciones que ustedes, como gremio, han tomado frente al tema?

2. Uber

- P.1. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos con los que se encontró Uber a su llegada?

- P.2. ¿Cuáles han sido las principales acciones que ustedes, como empresa, han tomado frente al tema a lo largo de estos tres años respecto al servicio que ofrecen en la ciudad?
- P.3. ¿Por qué la empresa sigue prestando su servicio en la ciudad a pesar de los altercados que se han presentado con el grupo de taxistas?
- P.4. ¿Qué debería suceder para que Uber cesara sus actividades en la ciudad y en el país?
- P.5. Aparte de la rivalidad que se ha presentado con los taxistas, ¿existe alguna rivalidad entre los conductores de Uber que hacen parte de las modalidades *Uberblack* y *Uberx*?

3. Secretaría de Movilidad

- P.1. ¿Cuáles acciones concretas se llevaron a cabo por parte de su cartera en relación con la actividad de Uber desde su llegada a Bogotá?
- P.2. ¿Cuáles han sido las principales exigencias que hacen los taxistas frente a la situación de Uber en Bogotá?
- P.3. ¿Qué debería suceder para que Uber cesara sus actividades en la ciudad?

Anexo 4: Formato de entrevista para Ciudad de México, México**Resumen histórico**

Como usted sabe, desde 2009 Uber ha incursionado en muchas ciudades del mundo ofreciendo un servicio de transporte a través del uso de una aplicación móvil en la cual hace de intermediario entre personas con carro y usuarios con el deseo de transportarse. Estos últimos solicitan el servicio de transporte y posteriormente la aplicación le asigna un conductor que lo recoge en un punto y lo lleva a donde estos deseen.

Uber llegó a Ciudad de México a principios de 2013. A lo largo de los años, la empresa ha ido aumentando el número de servicios que presta, desde *UberBlack* y *UberX*, hasta *UberPool*, *UberSuv*, *UberXL* y *UberPet*.

Desde el principio, su operación ha generado controversia. Por un lado, el gremio de los taxistas de la ciudad se siente amenazado. Por otro lado, las autoridades de transporte han enfrentado dificultades pues este servicio no se encontraba regulado.

Sin embargo, en julio de 2015 el Gobierno Federal, encabezado por el secretario de movilidad, expidió un Acuerdo por el cual se crea el registro de personas morales que operen y/o administren aplicaciones y plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio privado de transporte con chofer en el Distrito Federal, convirtiéndose en la primera ciudad de América Latina en regular este nuevo tipo de servicio de transporte.

Preguntas generales

- P.1. ¿Podría decirme si estoy en lo correcto?
- P.2. Desde su posición como secretario de movilidad/ gerente de empresa de taxis/ encargado de Uber, ¿podría contarme BREVEMENTE los hitos más importantes de la historia en torno a esta aplicación desde su llegada a la ciudad?
- P.3. ¿Se presentó algún tipo de sanción a conductores o usuarios de Uber en la Ciudad de México antes de que se expidiera el acuerdo que regula este servicio?
- P.4. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de regulación de Uber en la Ciudad de México?
- P.5. ¿Cuáles fueron los principales factores que favorecieron una regulación a favor del servicio que presta Uber?
- P.6. ¿Considera que la actividad regulada que presta Uber en Ciudad de México se ajusta a la demás normativa, sea distrital o nacional, frente a los servicios de transporte previamente reglamentados?
- P.7. ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado la industria de taxis, es decir, las empresas de taxi, las empresas de radioteléfono, etc. en torno a la llegada de Uber a Ciudad de México?
- P.8. ¿Cuál ha sido el papel que han jugado los taxistas, en torno a la llegada de Uber a Ciudad de México?

- P.9. ¿Existe alguna diferencia, ya sea de concepción o de intereses, entre el grupo de taxistas y la industria de taxis en Ciudad de México, en relación con la llegada de Uber a la ciudad?
- P.10. ¿Cuál ha sido el papel que han jugado los usuarios?
- P.11. ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado la academia o los expertos?
- P.12. ¿Existe algún otro grupo que no hayamos mencionado que haya estado o esté interesado **en impedir** que siga operando Uber? [preguntar por algunas de la lista]
- P.13. ¿Existe algún otro grupo que no hayamos mencionado que haya estado o esté interesado **en promover** que siga operando Uber? [preguntar por algunas de la lista]

Nota Se debe mostrar la siguiente lista de actores para que la persona identifique los que considera relevantes frente a la pregunta

Actores
Secretaría de Comunicaciones y Transporte
Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México
Policía Federal
Empresas prestadoras de servicios de comunicación*
Empresas intermediarias**
Entes educativos***
Gremios y asociaciones****
Usuarios
Otro no mencionado previamente

*Entiéndase por empresas prestadoras de servicios de comunicación aquellas que prestan dichos servicios en consonancia con los que establece el artículo 6 de la Ley 1341 de 2009 en donde se define las tecnologías de información y las comunicaciones como:

[...] el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes y está compuesto por industrias manufactureras, comerciales y de servicios.

**Entiéndase por empresas intermediarias como aquellas que se encargan de realizar control a los taxistas, las cuales, a su vez, son vigiladas por la Secretaría Distrital de Movilidad.

***Entiéndase por entes educativos aquellos que se encargan de formar a los conductores de taxi.

****Entiéndase por gremios y asociaciones todos aquellos que buscan representar los intereses de los conductores y propietarios.

- P.14. ¿Existe algún grupo de los mencionados o no mencionados que han sido beneficiados con la expedición del acuerdo?
- P.15. Aun si ya se tiene una regulación para que Uber preste su servicio en Ciudad de México, ¿por qué los conductores de Uber siguen sufriendo agresiones por parte del grupo de taxistas?
- P.16. ¿Considera que el hecho de que la regulación haya sido expedida por la Secretaría de Movilidad, como ente de la Ciudad de México, y no alguna otra institución de carácter nacional, favoreció la regulación para Uber?
- P.17. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, ¿considera que el proceso de regulación de la actividad de Uber hubiera sido diferente si se hubiera dado en un ámbito nacional?
- P.18. ¿Cuáles considera que fueron o han sido las implicaciones o consecuencias de una regulación de este tipo en la ciudad y en el país? ¿Fue relevante la organización del Estado en el proceso de regulación de Uber?

Preguntas específicas

1. Taxistas

- P.1. Alberto Pardo, fundador y CEO de AdsMóvil en Latinoamérica y Estados Unidos, en una de sus conferencias dijo lo siguiente: “Los Uber, Facebook, Airbnb y demás aplicaciones son excelentes, hasta que tocan nuestro negocio”. ¿Usted está de acuerdo con esto? ¿Considera que efectivamente eso fue lo que sucedió con Uber y los taxistas?
- P.2. ¿Cómo ha sido la organización del gremio de taxistas desde la llegada Uber para contrarrestar el servicio prestado por la aplicación?
- P.3. ¿A quiénes representan los voceros del grupo de taxistas, a todos, a una pequeña fracción de taxistas, a la industria de taxis?
- P.4. ¿Cuáles han sido las principales acciones que ustedes, como gremio, han tomado frente al tema?
- P.5. De acuerdo con la reglamentación de Uber en la Ciudad de México, se colocó un impuesto de 1.5% sobre las ganancias de la empresa Uber, el cual va dirigido a un fondo de taxistas. ¿Dicha medida fue favorable para ustedes? ¿Quiénes son los principales beneficiarios de esta medida?

2. Uber

- P.1. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos con los que se encontró Uber a su llegada?
- P.2. ¿Cuáles han sido las principales acciones que ustedes, como empresa, han tomado frente al tema a lo largo de estos tres años respecto al servicio que ofrecen en la ciudad?
- P.3. ¿Existe alguna probabilidad de que Uber cese sus actividades en la ciudad?
- P.4. Aparte de la rivalidad que se ha presentado con los taxistas, ¿existe alguna rivalidad entre los conductores de los diferentes servicios que ustedes prestan como UberBLACK y UberX?

3. Secretario de movilidad

- P.1. ¿Cuáles acciones concretas se llevaron a cabo por parte de su cartera en relación con la actividad de Uber desde su llegada a Ciudad de México?
- P.2. ¿Cuáles fueron las principales exigencias hechas por el grupo de taxistas frente a la situación de Uber en Ciudad de México?
- P.3. ¿Por qué el servicio que presta Uber fue considerado como servicio privado de transporte y no como servicio público? ¿Cuál fue el objetivo de crear esta nueva categoría?
- P.4. Previo a la regulación de Uber, ¿se ajustaba el servicio prestado por esta empresa dentro de la regulación existente en la Ciudad de México?
- P.5. En octubre de 2014, usted declaró a un medio de comunicación que las aplicaciones como Uber son ilegales, es decir, no podían prestar el servicio público de transporte. Sin embargo, el año pasado, desde la Secretaría de Movilidad, la cual usted encabezaba, se expidió el acuerdo por el cual se legaliza el servicio que presta Uber en la Ciudad de México. ¿Estaba usted de acuerdo con su regulación? ¿Existió algún cambio de opinión frente al servicio que ofrece Uber y la regulación que se expidió a favor de este?