

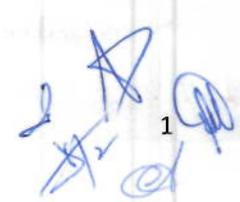
Recomendación N° SCPM-DS-07-2018

Ing. Christian Ruiz Hinojosa, MA.

SUPERINTENDENTE DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO (e)

CONSIDERANDO:

- Que para el ejercicio de los derechos fundamentales que goza el ser humano el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) consagra, entre otros principios, el siguiente: “2. *Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...) La Ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad*”;
- Que los artículos 264 y 266 de la CRE confieren a los gobiernos cantonales, provinciales y regionales, competencias exclusivas para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal;
- Que el artículo 313 de la CRE considera al sector del transporte público de pasajeros como un sector estratégico para la economía nacional;
- Que el artículo 335 de la CRE referente a los intercambios económicos y comercio justo dispone: “*El Estado (...) establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal*”;
- Que el artículo 336 de la CRE en cuanto a los intercambios económicos establece: “*El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades (...)*”;
- Que el artículo 394 de la CRE precisa que el Estado regula y garantiza la libertad de transporte terrestre, sin privilegios de ninguna naturaleza;
- Que el objeto de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM), según su artículo 1 es: “*(...) buscar la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible*”;



1

- Que el artículo 4 de la LORCPM contempla que para la regulación y formulación de política pública se debe observar, entre otros, los siguientes lineamientos: el derecho a desarrollar actividades económicas y la libre concurrencia de los operadores económicos al mercado, establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, impulso y fortalecimiento del comercio justo para reducir las distorsiones de la intermediación, necesidad de contar con mercados transparentes y eficientes;
- Que el artículo 37 de la LORCPM respecto a las facultades concedidas a la Superintendencia de Control del Poder Mercado (SCPM), dispone: *“Corresponde a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia (...)”*;
- Que el artículo 38, en sus numerales 11, 13, 21, 24, 25 y 26 de la LORCPM confiere a la SCPM, entre otras, las siguientes atribuciones: *“11. Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados; 13. Requerir a las instituciones públicas que considere necesario, la implementación de acciones adecuadas para garantizar la plena y efectiva aplicación de la presente Ley; 21. Promover medidas de control tendientes a la eliminación de barreras a la libre concurrencia al mercado, de acuerdo con los lineamientos fijados por la ley; 24. Proponer la remoción de barreras, normativas o de hecho, de entrada a mercados, que excluyan o limiten la participación de operadores económicos; 25. Presentar propuestas técnicamente justificadas a los órganos competentes, para la regulación y el establecimiento de actos normativos aplicables a los distintos sectores económicos; y, 26. Apoyar y asesorar a las autoridades de la administración pública en todos los niveles de gobierno, para que en cumplimiento de sus atribuciones, promuevan y defiendan la competencia de los operadores económicos en los diferentes mercados”*;
- Que la Quinta Disposición General de la LORCPM prescribe: *“Los operadores económicos adecuarán su comportamiento, operaciones, contratos y en general todas sus actividades económicas al régimen previsto en esta Ley de manera inmediata”*;
- Que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) rige al sector de la transportación a nivel nacional, cuyo objeto según su artículo 1 es: *“la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, con el fin de proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano, (...)”*;
- Que el artículo 16 de la LOTTTSV traslada a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT) la facultad de regular, planificar y controlar el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, a nivel nacional con sujeción a las políticas emanadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en coordinación con los GADs;

- Que el artículo 30.4 de la LOTTTSV transfiere las competencias relacionadas a la movilización del transporte terrestre a los GADs municipales, además, les da facultades para que mediante ordenanzas planifiquen, regulen y controlen el tránsito y el transporte dentro de su jurisdicción, respetando las disposiciones pertinentes de la ANT;
- Que el artículo 57 de la LOTTTSV establece que dentro de la clasificación del transporte comercial se encuentran, entre otros, el servicio de transporte en taxi convencional y ejecutivo, el cual debe ser prestado “... *únicamente por operadoras autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Tránsito*”;
- Que respecto al conductor, el artículo 90 de la LOTTTSV dispone los requisitos generales para poder conducir vehículos automotores en el país, marcando la diferencia entre conductor profesional y el no profesional: “*Para conducir vehículos a motor (...), se requiere ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos de ciudadanía y haber obtenido el título de conductor profesional o el certificado de conductor no profesional y la respectiva licencia de conducir.*”;
- Que el artículo 62 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (RGLOTTTSV) indica que dentro de los tipos de servicios de transporte comercial se encuentra el de taxi, cuyo servicio consiste: “*en el traslado de terceras personas a cambio de una contraprestación económica desde un lugar a otro dentro del ámbito intracantonal autorizado para su operación, y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando sea requerido por el pasajero*”, el mismo que se realizará “*en vehículos automotores autorizados para ese efecto con capacidad de hasta cinco pasajeros incluido el conductor*”. Debiendo cumplir con requisitos reglamentarios tales como: uso obligatorio de taxímetros para el cobro de las tarifas autorizadas por la autoridad competente;
- Que el artículo 63 del RGLOTTTSV define a los vehículos que prestan servicios de transporte de acuerdo a su clase, tipo y ámbito, cuyas características están establecidas en la reglamentación y normas del Servicio Ecuatoriano de Normalización: “*(...) b) Taxis: b.1) Convencional: Automóvil de 5 pasajeros, incluido el conductor; b.2) Ejecutivo: Automóvil de hasta 5 pasajeros, incluido el conductor (...)*”;
- Que el artículo 65 del RGLOTTTSV describe a los títulos habilitantes como: “*instrumentos legales mediante los cuales la ANT, las Unidades Administrativas, o los GADs, en el ámbito de sus competencias, autorizan la prestación de los servicios de transporte terrestre público, comercial y por cuenta propia, de personas o bienes, según el ámbito de servicio de transporte que corresponda, en el área asignada*”;
- Que el contrato de operación está descrito en el artículo 66 del RGLOTTTSV, como el título habilitante mediante el cual, el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los



2
3


requisitos legales y acorde al proyecto elaborado, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre público de personas en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento;

Que el Permiso de Operación está conceptualizado en el artículo 67 del RGLOTTTSV como el título habilitante mediante el cual, el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los requisitos legales, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre comercial de personas y/o bienes en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento;

Que el artículo 121 del RGLOTTTSV dispone que la ANT en coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Normalización *“dictará las normas técnicas relacionadas a la homologación de vehículos y equipos afines y dispositivos de seguridad como: tacógrafo, tacómetros, Sistema de Posicionamiento Global (GPS), limitadores de velocidad, entre otros. (...)”*;

Que el artículo 122 del RGLOTTTSV indica: *“La homologación involucra un conjunto de actividades que se inicia con el registro del producto, verificación mediante pruebas, ensayos, controles, cálculos, análisis y evaluaciones técnicas, para demostrar el cumplimiento de las normas o especificaciones, y finaliza con la autorización mediante la expedición de un certificado de homologación correspondiente.”*;

Que el artículo 123 del RGLOTTTSV expresa: *“Las normas o especificaciones utilizadas en los procesos de homologación podrán corresponder a normas vigentes nacionales como extranjeras, de reconocida solvencia en el campo tecnológico al que pertenezca el producto objeto de homologación.”*;

Que el artículo 125 del RGLOTTTSV es determinante al prohibir conducir vehículos automotores en el país sin tener el título habilitante conferido por la autoridad competente: *“Ninguna persona podrá conducir vehículos a motor dentro del territorio nacional sin poseer los correspondientes títulos habilitantes otorgados por las autoridades competentes de tránsito (...)”*; teniendo estas facultades *“únicamente la Agencia Nacional de Tránsito y sus Unidades Administrativas podrán emitir licencias y permisos de conducir”*;

Que en el glosario de términos del RGLOTTTSV (artículo 392) enuncia, entre otras, las siguientes definiciones: *“CONDUCTOR PROFESIONAL.- Conductor legalmente autorizado para conducir vehículos, generalmente de servicio público o comercial, por lo que tiene derecho a percibir una retribución económica”*; *“TARIFA.- Precio que para el transporte de pasajeros y carga fijan las autoridades de tránsito y transporte terrestres; TAXI.- Automóvil de color amarillo destinado al transporte comercial de personas; TAXI EJECUTIVO.- Automóvil tipo sedán de color amarillo destinado al transporte comercial de personas, cuya prestación se la realiza a través de llamada telefónica a una central. (...)”*;

- Que mediante Decreto Ejecutivo N° 3304, publicado en el Registro Oficial N° 840 de 12 de diciembre de 1995, referente al Transporte Terrestre en el Cantón Quito, se transfirió al Municipio del DMQ, entre otras, las siguientes atribuciones: organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar las actividades, operaciones y servicios del transporte terrestre público y privado; y fijar y modificar las tarifas de los pasajes de transporte terrestre, previa investigación de costos;
- Que el artículo I.464 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (CMDMQ) define al Permiso de Operación de la siguiente manera: *“El documento público mediante el cual la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la EMMOP-Q, autoriza a una cooperativa o compañía legalmente constituida (operadora de transporte) y a sus socios o accionistas, prestar el servicio de transporte público terrestre de personas o carga en la modalidad respectiva de conformidad con la ley, esta ordenanza y con los requisitos previstos en este título”*;
- Que el artículo I.464 (4) del CMDMQ para la obtención del permiso operacional, entre otros requisitos, exige: constitución legal de la compañía o transporte y registrada en la EMMOP-Q; registro del nombramiento de los representantes legales de las compañías o cooperativas; licencia de conducir, categoría profesional para los socios, además de copias certificadas de las licencias profesionales vigentes de las personas que están autorizadas para la conducción de un vehículo de transporte público; listado de la flota vehicular especificando la marca, número de motor, chasis, modelo, año de fabricación, factura o matrícula; certificado de Revisión Técnica Vehicular;
- Que el artículo I. 470 (1) del CMDMQ sobre el uso de taxímetros establece: *“Los propietarios de los vehículos habilitados para prestar servicio de transporte en taxis, obligatoriamente instalarán en sus unidades de un aparato taxímetros que permita a las empresas comercializadoras registradas en la EMMOPQ, calibrar la tarifa diurna y nocturna”*;
- Que el artículo 1 del *Reglamento para la Calificación, Adquisición, Instalación, Soporte Técnico y Uso de Aplicativos Móviles para el Despacho de Flota, a través del Posicionamiento Global GPS Navegador y Telecomunicaciones en las Unidades Vehiculares que prestan el Servicio de Transporte Comercial en Taxi Ejecutivo y Convencional*, emitido por la ANT mediante Resolución N° 070-DIR-2016-ANT, de 11 de agosto 2016, señala que el tránsito de vehículos de transporte comercial de pasajeros en taxis dentro del país deberá someterse a las normas y requisitos generales que sobre Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial están establecidas en la ley, su reglamento y demás normas legales, en concordancia con lo dispuesto en el presente artículo;
- Que en cuanto al objeto de este reglamento, su artículo 1 señala: *“El presente reglamento tiene como objeto regular la calificación, adquisición, instalación, soporte técnico, vigencia y uso de aplicativos móviles para el despacho de flotas a través del posicionamiento global GPS navegador y telecomunicaciones, que podrán implementarse en las unidades vehiculares*

para la prestación del servicio de transporte terrestre comercial en la modalidad taxi, en sus clases de servicio convencional y ejecutivo, a nivel nacional, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad hacia los usuarios conforme lo establece la LOTTTSV, su Reglamento y demás resoluciones emanadas de la ANT; además de contrarrestar la informalidad en el transporte de pasajeros en taxi”;

- Que el artículo 3 del ibídem define a los Aplicativos Móviles en los siguientes términos: *“Aplicación informática diseñada para ser ejecutada en dispositivos móviles o equipos de dominio específico, como los GPS Navegadores y de telecomunicaciones para un sistema de despacho de solicitudes de taxis a través de las plataformas tecnológicas de las operadoras de transporte en taxi”;*
- Que el artículo 4 del Reglamento ibídem respecto al aplicativo y su instalación prescribe: *“Del aplicativo y su instalación.- Los aplicativos móviles de taxis serán de producción nacional y podrán ser adquiridos, instalados, administrados y utilizados por los operadores de transporte legalmente establecidos en el Ecuador, mismas que podrán emplear sus propias plataformas tecnológicas para su uso exclusivo. Queda prohibido el uso de aplicativos móviles que no estén debidamente autorizados por la Agencia Nacional de Tránsito (...)”;*
- Que el Informe Especial N° SCPM-IAC-DNEM-015-2018, de 10 de julio de 2018, que trata sobre el “Análisis de la normativa legal relacionada con el servicio de transporte comercial terrestre de personas a través de plataformas tecnológicas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)”, elaborado por la Dirección Nacional de Estudios de Mercado de la Intendencia de Abogacía de la Competencia de la SCPM, destaca los siguientes aspectos: (i) *“De acuerdo a la Ordenanza Metropolitana del DMQ N° 0177 de 18 de julio de 2017, y a la Resolución N° 070-DIR-2016-ANT de 11 de agosto de 2016, están normadas dos clases de servicio de taxi: convencional y ejecutivo, que los usuarios pueden utilizar sus servicios en la vía pública, a través de call center o plataformas tecnológicas; los mismos que pueden ser ofrecidos únicamente por operadoras homologadas, validadas y calificadas por la ANT en concordancia con lo que establece la LOTTTSV; (ii) “Las tarifas diferenciadas por prestación de servicio de taxi son fijadas por la ANT, conforme lo señala el Decreto Ejecutivo N° 3305 publicado en el Registro Oficial N° 840 de 12 de diciembre de 1995 y acorde al artículo 7 de la Resolución 122-DIR-2014-ANT de 03 de octubre de 2014; y no podrán ser fijadas por ningún operador económico”; (iii) Se evidencia que la estructura de negocio de algunos actores económicos que operan en el DMQ, se ubican en el mercado de transporte terrestre comercial de personas, que monitorean esta actividad utilizando plataformas tecnológicas que no han sido homologadas, validadas y calificadas por la ANT y el GAD del DMQ; por lo que, estas empresas no se ajustan a la legislación ecuatoriana, obteniendo por ello una ventaja competitiva sobre los taxistas regulados”; (iv) “El artículo 62 del Reglamento a la LOTTTSV dispone la obligatoriedad del uso de taxímetros en los taxis de transporte terrestre de personas debidamente homologados y certificados por la ANT y por los GADs, para el cobro de la tarifa por el servicio prestado; disposición que no*

admite la posibilidad de nuevos métodos de cobro que incorpore tecnología, es decir, no contempla el derecho a desarrollar servicios distintos al mencionado. En este punto se hace necesario que la norma vaya acorde a los avances tecnológicos, en lo que sea posible; y en concordancia con los lineamientos para la regulación y principios para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, referidos en los numerales 5 y 6 del artículo 4.”; y, (v) “La Superintendencia de Control del Poder de Mercado considera que la participación de nuevas plataformas tecnológicas, como medio de vinculación entre el conductor y el cliente, genera alternativas de decisión y elección al usuario, por lo que es necesario que el ente rector las regularice, a fin de buscar la eficiencia económica, el bienestar general y los derechos de los consumidores”.

A efecto de asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados, fomentar la libre competencia, el derecho a desarrollar actividades económicas y la libre concurrencia de los operadores económicos al mercado, prevenir acciones discriminatorias, prácticas anticompetitivas contrarias al interés general en el sector del transporte público comercial en el DMQ; y, en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 37 y 38, numerales 11, 13, 21, 24, 25 y 26 de la LORCPM, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, a través de su representante legal,

RECOMIENDA:

Primero.- A la Agencia Nacional de Tránsito y Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito:

1. Conminar a las empresas UBER, CABIFY y EASY TAXI para que procedan de forma inmediata a su homologación, validación y calificación de sus servicios, por encontrarse al margen a las normas jurídicas señaladas en la LOTTTSV y su Reglamento, la LORCPM, las Resoluciones de la ANT y el Código Municipal del DMQ. Adicionalmente, considerar la realización de operativos permanentes en el DMQ, a fin de controlar su estricto cumplimiento;
2. Modificar de manera inmediata el artículo 4 del Reglamento para la “*Calificación, Adquisición, Instalación, Soporte Técnico y Uso de Aplicativos Móviles para el Despacho de Flota, a través del Posicionamiento Global GPS Navegador y Telecomunicaciones en las Unidades Vehiculares que prestan el Servicio de Transporte Comercial en Taxi Ejecutivo y Convencional*”, contenido en la Resolución N° 070-DIR-2016-ANT emitido el 11 de agosto de 2016 por la ANT, que establece que los aplicativos móviles de taxis, serán de producción nacional y podrán ser adquiridos, instalados, administrados y utilizados por las operadoras de transporte legalmente establecidas en el Ecuador; por considerar que esta disposición podría restringir la eficiencia económica, el derecho a desarrollar actividades económicas y la libre concurrencia, y por tanto susceptible de constituirse en una barrera de entrada normativa que excluiría o limitaría a nuevos operadores económicos, lo cual es contrario a las disposiciones previstas en los numerales 5 y 6 del artículo 4 y numeral 24 de artículo 38 de la LORCPM; y,

by

2
7
A
P

3. Revisar el artículo 62 del Reglamento a la LOTTTSV que dispone la obligatoriedad del uso de taxímetros en los taxis de transporte terrestre de personas debidamente homologados y certificados por la ANT y por los GADs, para el cobro de la tarifa por el servicio prestado, toda vez que esta disposición limita el derecho a desarrollar nuevos sistemas tecnológicos de cálculo y cobro distintos al mencionado;

Segundo.- A las operadoras económicas UBER, CABIFY y EASY TAXI:

Proceder a la inmediata homologación, validación y calificación de sus servicios de transporte comercial terrestre de personas a través de plataformas tecnológicas en el DMQ ante las autoridades correspondientes, con el propósito que se sometan al ordenamiento jurídico ecuatoriano;

Tercero.- Notificar a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado las acciones ejecutadas y resultados obtenidos en relación con las recomendaciones formuladas; y,

Cuarto.- Difundir e informar la utilización del número telefónico 159, opción 7, a fin de que la ciudadanía pueda consultar o reportar cualquier práctica anticompetitiva a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado.

Dada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, el 20 de julio de 2018.



Ing. Christian Ruiz Hinojosa, MA.

SUPERINTENDENTE DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO (e)