

Unclassified**Spanish - Or. English****10 September 2019****DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE****LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA
Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia****- Contribución de Ecuador -****24-25 de septiembre 2019, San Pedro Sula, Honduras**

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Ecuador PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 24-25 de septiembre 2019 en Honduras.

Sra. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia - Lynn.Robertson@oecd.org.

Sr. James Mancini, Experto en Competencia – James.Mancini@oecd.org.

JT03450802

Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia

Retos de la autoridad ecuatoriana de competencia en el análisis de plataformas digitales: el caso de las aplicaciones de transporte comercial terrestre de pasajeros

- Contribución de Ecuador¹ -

1. Introducción

1. Los beneficios de la competencia –sana y efectiva- en los mercados, como una de las piedras angulares del derecho de la competencia, así como eje rector de todas las políticas implementadas por las autoridades reguladoras de mercados a nivel mundial, radican en la consecución de beneficios para el consumidor traducidos, entre otros, en precios más bajos, mejores productos, innovación y en general mayor eficiencia de la que se obtendría en condiciones de monopolio (Whish y Bailey, 2012, p. 3).
2. La innovación tecnológica propia del desarrollo económico en los mercados y el exponencial acceso a internet de la población, ha incentivado el surgimiento y cimentación de nuevas modalidades que facilitan la oferta y demanda de bienes y servicios – primordialmente a través de plataformas digitales- que en muchos casos han supuesto una disrupción a las condiciones de competencia en los mercados “tradicionales”.
3. Estas plataformas tienen su génesis en la acelerada digitalización de la economía global, que evoca nuevos sistemas de producción y consumo de bienes y servicios, a raíz de los importantes avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones y que tienen estrecha relación con la denominada economía colaborativa, concepto ligado a la “economía entre pares”, que se aplica a organizaciones surgidas en torno al modelo de negocio *peer-to-peer*, en el que las plataformas se usan para alquilar, vender, prestar o compartir bienes, al margen de los modelos de negocio tradicionalmente instaurados como los son tiendas, bancos, agencias y demás afines (Alfonso Sánchez, 2016, p. 235).
4. Ante esta realidad, los gobiernos han adquirido nuevas responsabilidades frente a los administrados, que hasta antes de la aparición de estas tecnologías, se encontraban vedados o limitados de participar en los diversos segmentos de la cadena de valor a que actualmente pueden acceder desde la palma de su mano.
5. Con este trasfondo, el objeto de la presente contribución es, a breves rasgos, explicar la coyuntura, desafío y perspectiva con la que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, autoridad de competencia en Ecuador, podría enfocar el análisis respecto a la incidencia de plataformas digitales, particularmente en lo relativo al mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros.

¹ Esta contribución fue preparada por Jorge Duque & Francisco Dávila. Descargo de responsabilidad: La naturaleza del presente artículo es netamente académica, por cuanto constituye un criterio personal de sus autores y de ninguna manera supone la expresión de una postura institucional de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. Consecuentemente, el contenido de este documento no debe ser usado para intereses particulares.

2. Competencia en Economía colaborativa

6. Wallsten (2015, p. 3) define la economía colaborativa² como el fenómeno de convertir los activos no utilizados o subutilizados de los individuos en recursos productivos, paradigma ejemplificado a través del uso que las plataformas colaborativas permiten dar al tiempo ocioso de los vehículos, que en lugar de permanecer estacionados, pueden prestar servicios de transporte. Así, la economía colaborativa genera beneficios al facilitar la conexión entre los activos subutilizados con los consumidores dispuestos a pagar por los servicios que esos activos podrían proporcionar.

7. Las plataformas con base en redes *peer-to-peer*, tales como las de servicios de transporte comercial terrestre de pasajeros, potencian los beneficios de la economía colaborativa, especialmente eliminando dos obstáculos que presenta el desempeño de la misma actividad comercial, en el contexto de un mercado tradicional, a saber:

- 1) Los costos de transacción, que en este mercado se refieren a la reducción de costos para establecer mecanismos apropiados de verificación de las condiciones contractuales, en especial la fiabilidad del conductor, precios, trayecto y seguridad; y,
- 2) La asimetría de la información que afecta directamente a la calidad de los servicios ofertados e incluso puede ocasionar, como señalaba Akerlof (1970, pp. 488-500), un fenómeno de selección adversa que termine provocando el deterioro o colapso del mercado, situación nada exagerada si uno observa la posición que mantiene el consumidor ecuatoriano sobre la utilización del servicio de taxi regular, donde el servicio deficiente y la percepción de inseguridad provoca que la demanda disminuya y que, correlativamente, el mercado se vuelva más pequeño³.

8. En este sentido, tal como señala Domenech (2016, p. 69) con respecto a la plataforma Uber:

“Los avances (...) hacen posible que cualquier urbanita provisto simplemente de un teléfono móvil pueda, con un simple «clic», contactar de manera fácil y rápida, prácticamente a cualquier hora y en cualquier lugar, con otra persona dispuesta a transportarlo mediante un turismo por un precio fijado de antemano. Los mecanismos de pago electrónicos eliminan los riesgos y las incomodidades que para ambas partes conllevan los abonos en metálico. Y el hecho de que los usuarios puedan conocer muy fácilmente las evaluaciones que de los servicios prestados por un determinado conductor han hecho otros muchos usuarios, y viceversa, neutraliza en gran medida las asimetrías informativas existentes entre ambos.”

9. Queda claro entonces que, por el momento, existen diversos beneficios para el consumidor derivados de la utilización de plataformas digitales; no obstante, el punto crucial para determinar cualquier efecto competitivo existente, es la normativa que se pueda generar para regular su operación en cada uno de los mercados en que su presencia incide.

² La expresión economía colaborativa se adopta para referirse a lo que en inglés se denomina: sharing economy, peer-to-peer economy, mesh, collaborative economy o collaborative consumption.

³ V. gr. El Comercio. “Los malos ratos que pasan los usuarios al viajar en taxi”. Consultado desde: <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/malos-ratos-que-pasan-usuarios.html>

10. Esto, en razón de que la inseguridad acerca de la normativa aplicable para cada actividad comercial que pueda catalogarse como “nueva” en virtud del modelo de negocios que supone, puede desembocar en resoluciones administrativas y judiciales contradictorias, hecho que significaría el estancamiento del desarrollo de sistemas de economía colaborativa beneficiosos para la sociedad, al hacer más riesgosas -y por lo tanto más caras- las inversiones necesarias para crearlos, establecerlos y perfeccionarlos (Domenech, 2016, p.71).

11. Adicionalmente, la "*neutralidad regulatoria*"⁴ con la que actualmente se enfrenta la interfaz entre proveedores que operan en función de plataformas digitales y las empresas tradicionales, impide el ejercicio normal y eficiente de la competencia en el mercado, considerando que los operadores de la economía colaborativa –por sus modelos de negocio disímiles- tienden a evadir las regulaciones que normalizan el funcionamiento de los mercados tradicionales en los que irrumpen, otorgándoles ventajas significativas respecto a las empresas que por el contrario deben observar una serie de requisitos para hacerse de un lugar en el mercado.

12. Dicha neutralidad por falta de regulación a las nuevas economías es producto de la velocidad con que se desarrollan las plataformas de economía colaborativa, así como la falta de comprensión de sus particularidades operativas en comparación con los servicios tradicionales, que ha abrumado la capacidad de los entes reguladores para hacer cumplir la normativa vigente, lo cual implica que las plataformas digitales pueden eludir el cumplimiento de las regulaciones que, en principio, no les son aplicables.

13. Ello, de ninguna manera supone que la “neutralidad regulatoria”⁵ deba ser subsanada con regulaciones de idéntico orden, sino que las mismas se adecúen a la realidad de cada servicio o producto ofertado, teniendo como norte la competencia efectiva en el mercado y el bienestar de los consumidores.

14. En términos generales, es concebible que la falta de seguridad jurídica que regule la actuación de cada operador en el mercado de transportes pueda fortalecer los incentivos de las empresas tradicionales para incurrir en conductas anticompetitivas a fin de mantener su participación en el mercado, por ejemplo, a través de colusión para la repartición de mercados particulares o la participación exclusiva en determinadas líneas de negocio o rutas, ideadas para constreñir a todo potencial conductor a desempeñarse únicamente dentro de los parámetros tradicionales (ACCC, 2015, p.22).

15. En este mismo contexto, la falta de regulación que expresamente delimite los derechos y obligaciones de cada operador económico en el mercado, puede conducir a un abuso de derecho, a través de la implementación injustificada de acciones legales que tengan por objeto o efecto la restricción del acceso o de la permanencia en el mercado de

⁴ El término neutralidad regulatoria, se aplica en términos de derecho de competencia, para definir cuando las empresas gubernamentales se exponen a un mismo entorno regulatorio que las empresas privadas, para mantener la neutralidad competitiva entre ellas. En el presente caso adoptamos el concepto para referirnos a una equiparación regulatoria de las plataformas digitales colaborativas con las de los agentes económicos presentes en los mercados tradicionales.

⁵ El término neutralidad regulatoria, se aplica en términos de derecho de competencia, para definir cuando las empresas gubernamentales se exponen a un mismo entorno regulatorio que las empresas privadas, para mantener la neutralidad competitiva entre ellas. En el presente caso adoptamos el concepto para referirnos a una equiparación regulatoria de las plataformas digitales colaborativas con las de los agentes económicos presentes en los mercados tradicionales.

competidores actuales o potenciales, incoadas en contra de las plataformas colaborativas, por parte de las empresas tradicionales o sus representantes (Ghuman, 2017, pp. 2–7).

16. En Ecuador, estas aplicaciones colaborativas aparecen a mediados de esta década y en los últimos años han ganado terreno en los mercados, así como el reconocimiento, aceptación y fidelidad de los usuarios, por lo que sus efectos competitivos aún están en entredicho.

17. Lo que sí parece estar claro –al menos desde la conducción de análisis preliminares– es la creciente preferencia de los usuarios para su utilización, debido a la percepción más favorable que tienen respecto a la calidad del servicio que brindan versus su equivalente en los sectores tradicionales (Wallsten, 2015, p.3); es por tanto que, coyunturalmente el Ecuador se enfrenta a un debate entre la necesidad de regular dichas plataformas o la necesidad de desregular los servicios tradicionales, en aras de propender una competencia efectiva entre ambos.

3. Mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros en Ecuador: descripción de la situación actual.

18. Por antonomasia, los mercados tradicionales se han ido construyendo a partir de regulaciones que establecen parámetros de estricto cumplimiento, que habilitan el desempeño de una determinada actividad económica; precisamente, este es el caso del mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros que, como muchos otros, tienden a tener fuertes regulaciones que limitan el acceso de nuevos competidores.

19. La implementación de nuevas tecnologías a través de plataformas con base en redes *peer-to-peer*⁶, es decir aquellas que posibilitan la oferta y la demanda entre iguales, permite que cualquier persona pueda ser un potencial oferente de servicios de transporte, sin que para el efecto se requiera el cumplimiento de todos los requisitos exigidos a los prestadores tradicionales.

20. Desde el punto de vista del consumidor, a nivel mundial este fenómeno tecnológico ha sido ampliamente aceptado, a la luz de los beneficios que su uso les reporta, entre los cuales podemos citar: asignación eficiente de recursos, seguridad, mejores precios, mejor calidad en la prestación del servicio y la reducción de la asimetría de información que existe cuando el mercado es acaparado por un solo tipo de proveedor de servicios, que puede imponer condiciones a los usuarios, como por ejemplo la denominada “tarifa nocturna”⁷.

21. El dilema que álgidamente se viene discutiendo por parte de autoridades –de movilidad, competencia, trabajo, entre otras– y prestadores que tradicionalmente se han

⁶ Facilita conectar a los ciudadanos (*peer*) que necesitan viajar con otros ciudadanos Servicios de transporte *peer-to-peer* que son propietarios de automóviles (*peer*) que cuentan con asientos inutilizados.

⁷ En Ecuador: modalidad para la fijación de precios que obedece, en principio, a la distancia del recorrido, fijada arbitrariamente por prestadores de servicio de transporte tradicional –taxis– que deriva en una fluctuación impredecible de precios para el usuario, es decir la asignación de diferentes condiciones para una misma prestación. Por ejemplo, el costo de un mismo recorrido que en la mañana estriba entre los USD \$1,50 y USD \$ 2,00, puede llegar a costar en la noche, entre USD \$4 a 6, en promedio. A esta métrica fijada empíricamente, por decir lo menos, se suman otros factores que encarecen el servicio, por ejemplo la nacionalidad del usuario, debido al desconocimiento del sistema de transporte nacional.

desempeñado en los mercados afectados, radica en la necesidad de regular, o en casos más extremos eliminar, la aplicación de nuevas tecnologías para la prestación de servicios de transporte de pasajeros.

22. Ecuador no ha sido ajeno a estos avances tecnológicos, atestiguando el ingreso de nuevas plataformas colaborativas, desde su primera aparición en el mercado nacional a partir de la aplicación Easy Taxi (ahora absorbida por Cabify), que permitía interconectar al usuario con un conductor de taxi tradicional o amarillo; posteriormente ingresaron al mercado las aplicaciones Cabify y Uber, mismas que en poco tiempo han incrementado su participación. Actualmente, el usuario cuenta también con la disponibilidad de los servicios prestados por la aplicación de transporte inDriver, que utiliza un modelo de ofertas en tiempo real.

23. El ingreso de estas plataformas, ha generado polémica y pronunciamientos –de toda índole- por parte de los prestadores tradicionales de los servicios de transporte comercial terrestre de pasajeros. Muestra de aquello, fue la última protesta protagonizada por el gremio de taxistas diseminado a lo largo del país, que tuvo lugar el pasado 17 de julio de 2019, hecho que desembocó en la asunción de varios acuerdos por parte del gobierno ecuatoriano, que en lo relativo a dichas plataformas digitales comprometió al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y al Ministerio de Telecomunicaciones a “*analizar la posibilidad de suspender a través del espectro radioeléctrico estas plataformas [...]*”⁸, en virtud de su rechazo a la falta de control con que operan las plataformas digitales de transporte en Ecuador, y la correspondiente reducción de sus ingresos.

24. Ante tales acontecimientos, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, como autoridad de aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, cuyo objeto prescrito en su artículo 1 es “[...] *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*”, mediante exhorto dirigido a los organismos y entidades del sector público, así como a los operadores económicos de transporte terrestre y plataformas digitales de movilidad consideró, en el ámbito de sus competencias, que: “[...] *cualquier decisión en esa dirección debe promover la existencia de mercados competitivos y eficientes, orientados a la eliminación de cargas, barreras y distorsiones, preservando el bienestar de los consumidores y su derecho a acceder a servicios de calidad*”.

25. Así las cosas, es preciso anotar que, como práctica generalizada, el debate ha rebasado la necesidad de proteger los intereses particulares de un sector del mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros, hacia la viabilidad de regular o desregular dicho mercado, en aras de procurar una competencia efectiva, teniendo como fin último el bienestar del consumidor y el derecho de estos a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, así como de elegirlos de manera libre e informada.

⁸ El Universo. Taxistas y Gobierno acuerdan puntos de regulación para plataformas digitales de transporte. Consultado desde: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/17/nota/7429551/taxistas-gobierno-acuerdan-puntos-regulacion-control-plataformas>.

3.1. Características del mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros

26. Como punto de referencia para delinear la estructura del mercado de servicio de transporte comercial terrestre de pasajeros en el Ecuador, partiremos de los datos disponibles al respecto para la ciudad de Quito, información que nos permitirá inferir – grosso modo- lo que pasa en el resto del país.

27. Según las últimas estimaciones realizadas por el Municipio de Quito, la capital del Ecuador es actualmente la ciudad con mayor densidad poblacional del país, y cuenta con cerca de 16.024 vehículos que prestan el servicio de taxi, distribuidos en 126 cooperativas (Comisión de Movilidad, 2017); esta realidad permite inferir el poder de negociación -en lo relativo a los términos y condiciones para la prestación del servicio de transporte comercial terrestre de pasajeros- que el gremio de taxistas tiene frente a las autoridades de regulación municipales, en lo que respecta al establecimiento de tarifas mínimas por traslado.

28. Comparando el número de unidades que prestan los servicios que importan al desarrollo de este estudio, por cada 10.000 habitantes, se determina que Quito posee un estadístico de 61,5, valor que se encuentra por debajo de ciudades como Buenos Aires (120), Ciudad de México (156), Bogotá (62) o Lima (74), y por encima de Santiago de Chile (40) o Rio de Janeiro (33) (D. M. de Quito, 2017).

29. Un aspecto relevante y persistente en el mercado de taxis en Ecuador – particularmente en Quito- es la informalidad en la prestación de este servicio, considerando que el mismo es ofertado tanto por personas naturales que no cumplen los requerimientos y permisos municipales o afiliación de alguna cooperativa registradas⁹, incluso previo al ingreso al mercado de las plataformas digitales. Esta condición de mercado está asociada a las barreras burocráticas y económicas impuestas para la prestación de este servicio, en conjunto con la realidad socioeconómica del país, afectada principalmente por el aumento del índice de desempleo en la población.

30. No existen datos confirmados –debido a la informalidad de estos prestadores- no obstante se estima que en Quito existirían alrededor de 13.300 operadores de taxis informales, representando cerca del 45% del total de parque automotor dedicado al transporte de personas Municipio de Quito (2017). Gran parte de estos operadores informales han pasado a prestar sus servicios a través de plataformas digitales colaborativas.

31. Según las mismas estadísticas manejadas por el Municipio de Quito (2017), se estima que al día se realizan cerca de 226.352 viajes en taxi, donde el tiempo de espera promedio para la llegada de una unidad oscila entre 5 - 10 minutos, provocando una demanda insatisfecha en la provisión de este servicio.

32. Es justamente esta demanda insatisfecha, en términos de oferta, calidad y precio lo que desencadena un incentivo para que nuevos operadores ingresen a disputarse el mercado; como se mencionó anteriormente, a partir del 2015 han ingresado a Ecuador nuevos prestadores del servicio de transporte comercial terrestre de pasajeros, a través de la utilización de plataformas *peer-to-peer*, en un entorno de economía colaborativa.

33. Las compañías Cabify (2016), Uber (2017) e inDrive (2018) cuyo giro de negocio es conectar conductores particulares con usuarios demandantes de servicios de transporte,

⁹ Ver por ejemplo: El Comercio. “Cada taxista USD 47 por hacer 19 carreras diarias”. Consultado desde <https://www.elcomercio.com/actualidad/taxista-recaudacion-taxis-carreras-economia.html>

se han convertido en competidores que han propiciado externalidades positivas en la población, con base en el establecimiento de tarifas competitivas¹⁰, basadas únicamente en criterios de distancia, a partir de la implementación de algoritmos, a diferencia de los taxis tradicionales que obedecen a dos parámetros para la fijación de sus precios, es decir: tiempo y distancia.

34. Andrade (2019) manifiesta que las plataformas digitales de transporte proporcionan una mayor confiabilidad a los usuarios en temas de seguridad de transporte, quienes las utilizan por su disponibilidad, en contraste con los servicios de taxis, respecto de los cuales los clientes manifiestan que el servicio es regular o malo.

35. En aras de corroborar las evaluaciones negativas que popularmente se ventilan en contra de los servicios de taxi, el D. M. de Quito (2017) realizó encuestas a pasajeros, identificando que el 22% de ellos han tenido experiencias en la que los taxis no emplean el uso del taxímetro -única fuente de información para establecer la tarifa- situación que deviene en la el cobro de precios más elevados a los que se encuentran regulados.

36. Los hechos descritos anteriormente, han provocado el éxito comercial de las aplicaciones multinacionales de transporte *peer-to-peer* en el mercado ecuatoriano, generando presiones competitivas no solo entre plataformas, sino a hacia los prestadores de servicios tradicionales de transporte comercial terrestre de pasajeros.

37. Sin embargo, cabe mencionar que las plataformas son un servicio que no se encuentra comprendido en las regulaciones establecidas para los prestadores de servicios de transporte tradicionales, por lo que estos últimos intentan apalancarse en su implementación irrestricta para aplacar e impedir el acceso de las iniciativas tecnológicas de ámbito colaborativo.

4. Barreras de entrada en el mercado tradicional de transporte terrestre de pasajeros.

38. El modelo de negocio que tradicionalmente maneja el transporte comercial terrestre de pasajeros en Ecuador ha sido implementado por medio de taxis¹¹, cuyo argumento de mayor preponderancia y que ha sido la base sobre la cual se han esgrimido los reclamos en contra de las plataformas digitales que ofertan este tipo de servicios, supone que la falta de cumplimiento de los requisitos mínimos para catalogarse como tal, constituye competencia desleal¹², entre los cuales se citan las erogaciones necesarias para que una unidad de taxi sea reconocida, a saber: taxímetro, radiofrecuencia, color del vehículo, revisiones vehiculares, entre otros (FEDOTAXIS, 2012).

¹⁰ Tarifa mínima promedio de Uber es 1,5 y Cabify 1,99.

¹¹ Hasta cinco pasajeros, de acuerdo al artículo 62 numeral 2 del Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

¹² Artículo 27 numeral 9 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado: 9.- Violación de normas.- Se considera desleal el prevalecer en el mercado mediante una ventaja significativa adquirida como resultado del abuso de procesos judiciales o administrativos o del incumplimiento de una norma jurídica, como sería una infracción de normas ambientales, publicitarias, tributarias, laborales, de seguridad social o de consumidores u otras; sin perjuicio de las disposiciones y sanciones que fuesen aplicables conforme a la norma infringida.

La concurrencia en el mercado sin las autorizaciones legales correspondientes configura una práctica desleal cuando la ventaja competitiva obtenida es significativa.

39. No obstante, tales regulaciones y requerimientos técnicos¹³, lejos de crear eficiencias en el mercado de transportes, han consolidado un sistema pétreo de transporte comercial terrestre, que puede fomentar actos de corrupción considerando las limitaciones impuestas al parque automotor de los prestatarios, a través de la concesión de cupos a cargo de cada Gobierno Autónomo Descentralizado del país, cuyo otorgamiento o reventa han demostrado ser un lucrativo negocio por el que actualmente son investigados ex-integrantes del Consejo Metropolitano del Municipio de Quito¹⁴, por presunta asociación ilícita, concusión y enriquecimiento privado no justificado.

40. Así las cosas, la idoneidad de la regulación vigente en materia de transporte comercial terrestre de pasajeros en Ecuador, se ha demostrado obsoleta, considerando además que ha sido el precursor para la consolidación de una única fuente de prestación de servicios en el mercado analizado, con la veña de la Administración Pública, lo que presenta incompatibilidades con la Constitución de la República del Ecuador, que en su artículo 394 establece de manera expresa que “[e]l Estado garantizará la **libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza**” (énfasis añadido), así como con la propia ley de la materia, cuyos principios rectores han sido detallados en su artículo 2, como sigue:

*“La presente Ley se fundamenta en los siguientes principios generales: el **derecho a la vida, al libre tránsito y la movilidad**, la formalización del sector, lucha contra la corrupción, **mejorar la calidad de vida del ciudadano**, preservación del ambiente, desconcentración y descentralización interculturalidad e inclusión a personas con discapacidad.*

*En cuanto al transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, se fundamenta en: la **equidad** y solidaridad social, **derecho a la movilidad de personas** [...]” (énfasis añadido)*

41. Vemos entonces como las barreras de entrada, mayormente generadas a partir de la normativa vigente, representan un perjuicio sustancial para el consumidor, al estar atado a elecciones predeterminadas por el Estado, favoreciendo de manera injustificada a un solo tipo de proveedor de estos servicios.

42. Naturalmente, la discusión que se debe agotar para normalizar el acceso de un nuevo competidor en el mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros en Ecuador, sin lugar a dudas, está dirigida a determinar si los servicios brindados por unos –taxi- y por otros –Uber- son sustitutos o si se encuentran operando en un mismo mercado de servicios, considerando las características particulares de cada uno, para desde esa

¹³ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento, 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 la Unidades Vehiculares que prestas el Servicio de Transporte Comercial en Taxi Ejecutivo y Convencional.

¹⁴ De acuerdo a la información recabada en la instrucción fiscal del caso, a cargo de la fiscalía de Pichincha, los implicados presuntamente movieron alrededor de ochenta millones de dólares, cobrando alrededor de dos a cinco mil dólares por cada cupo de taxi. Plan V. “El Municipio de Quito Sacudido por Denuncias sobre Coimas”. Consultado desde: <https://www.planv.com.ec/historias/pol%C3%ADtica/el-municipio-de-quito-sacudido-por-denuncias-sobre-coimas>

perspectiva proponer regulaciones que fomenten la competencia y el beneficio de los consumidores.

5. Conclusiones

43. La dinámica de los mercados, en atención a las necesidades insatisfechas de los consumidores, ha promovido el surgimiento de nuevos operadores económicos desregulados, que contrastan con la rigidez imperante en los mercados tradicionales que obliga a todo aquel que quiera prestar un determinado servicio, al cumplimiento de requerimientos técnicos y regulatorios, como títulos habilitantes para fungir dentro de una estructura establecida, que por varias razones se ha demostrado obsoleta.

44. En Ecuador, la regulación y las expresiones de algunas autoridades muestran una tendencia a adoptar medidas propensas a mantener el *statu quo* de los operadores tradicionales de servicios de transporte comercial terrestre de pasajeros, sin considerar los efectos propios de la economía colaborativa, las plataformas digitales, sus especificaciones técnicas, ni los efectos positivos que generan para los consumidores.

45. Por tanto, se prevé que a corto plazo, tal como ha sucedido en otros países, los operadores económicos que tradicionalmente han operado en tales mercados, empiecen a interponer una serie de denuncias ante diversas autoridades tendientes a mermar la presencia de plataformas digitales en el mercado nacional.

46. En consecuencia, estimamos que la normativa vigente para la regulación de los servicios de transporte comercial terrestre de pasajeros, no considera las características actuales de ese mercado, ni los efectos del ingreso de plataformas colaborativas, sino que más bien tiende a ser restrictiva al ingreso de nuevos competidores, en perjuicio de los consumidores.

47. A la luz de la información expuesta, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado se encuentra realizando los esfuerzos necesarios para generar instrumentos de análisis que permitan enfocar correctamente la estructura del mercado de transporte comercial terrestre de pasajeros, a efectos de proponer su regulación o desregulación, ante la fuerte incursión de las plataformas digitales en los mercados ecuatorianos tradicionales.

Referencia Bibliográfica

- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission). (2015) The sharing economy and the competition and consumer Act. Consultado desde: <https://www.accc.gov.au/system/files/Sharing%20Economy%20-%20Deloitte%20Report%20-%202015.pdf>
- Akerlof, G. (1970). The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, núm. 84:3.
- Alfonso Sánchez, R. (2016). Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social. Valencia: CIRIEC. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 88, pp. 230-258
- Andrade, R. (2019). Plan de negocios para la implementación de una aplicación de taxi compartido en la ciudad de Quito. Universidad de las Américas. Consultado en <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/10849/1/UDLA-EC-TIC-2019-58.pdf>
- Brail, S. (2018.) From renegade to regulated: The digital platform economy, ridehailing and the case of Toronto. *Canadian Journal of Urban Research*, Volume 27, Issue 2, pages 51-64.

- Comisión de Movilidad. Informe No. IC-O-2017-147. Consejo Metropolitano de Quito. Consultado desde: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/338/IC-O-2017-147.pdf
- Distrito Metropolitano de Quito (2017). Estimación de la demanda actual y oferta necesaria para cubrirla 2017. Consultado desde: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Circulares/2017/042%20%20%20%20Respuesta%20resoluci%C3%B3n%20C%20185/ENTREGABLE%20%20vf.pdf
- Domenech, P. (2016). La regulación de la economía colaborativa. Consultado desde: <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/54302/112244.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Federación Nacional de Operadoras de Transporte en Taxi del Ecuador. Propuesta técnica de FEDOTAXI para determinar la tarifa de los taxis. Quito. 2012
- Ghuman, P. (2017) Analysis of competition cases against Uber across the globe. Cuts International.
- Wallsten, S. (2015) The Competitive Effects of the Sharing Economy. Technology Policy Institute. Consultado desde: https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_comments/2015/06/01912-96334.pdf
- Whish, R. y Bailey, D. (2012). Competition Law. Oxford: Oxford University Press