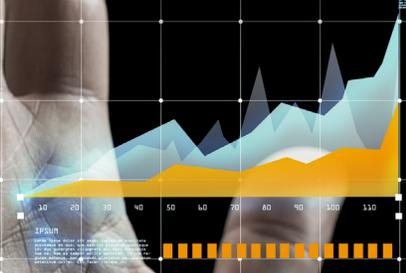
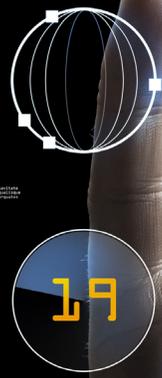
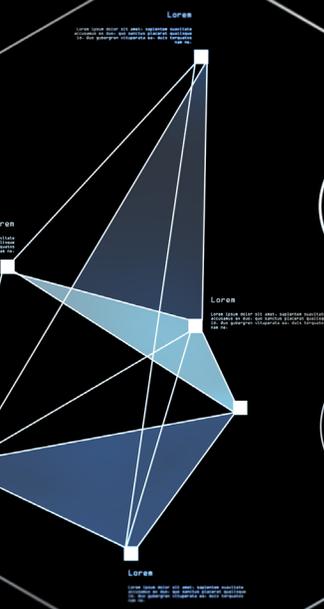


# GUÍA METODO LÓGICA



180 pts



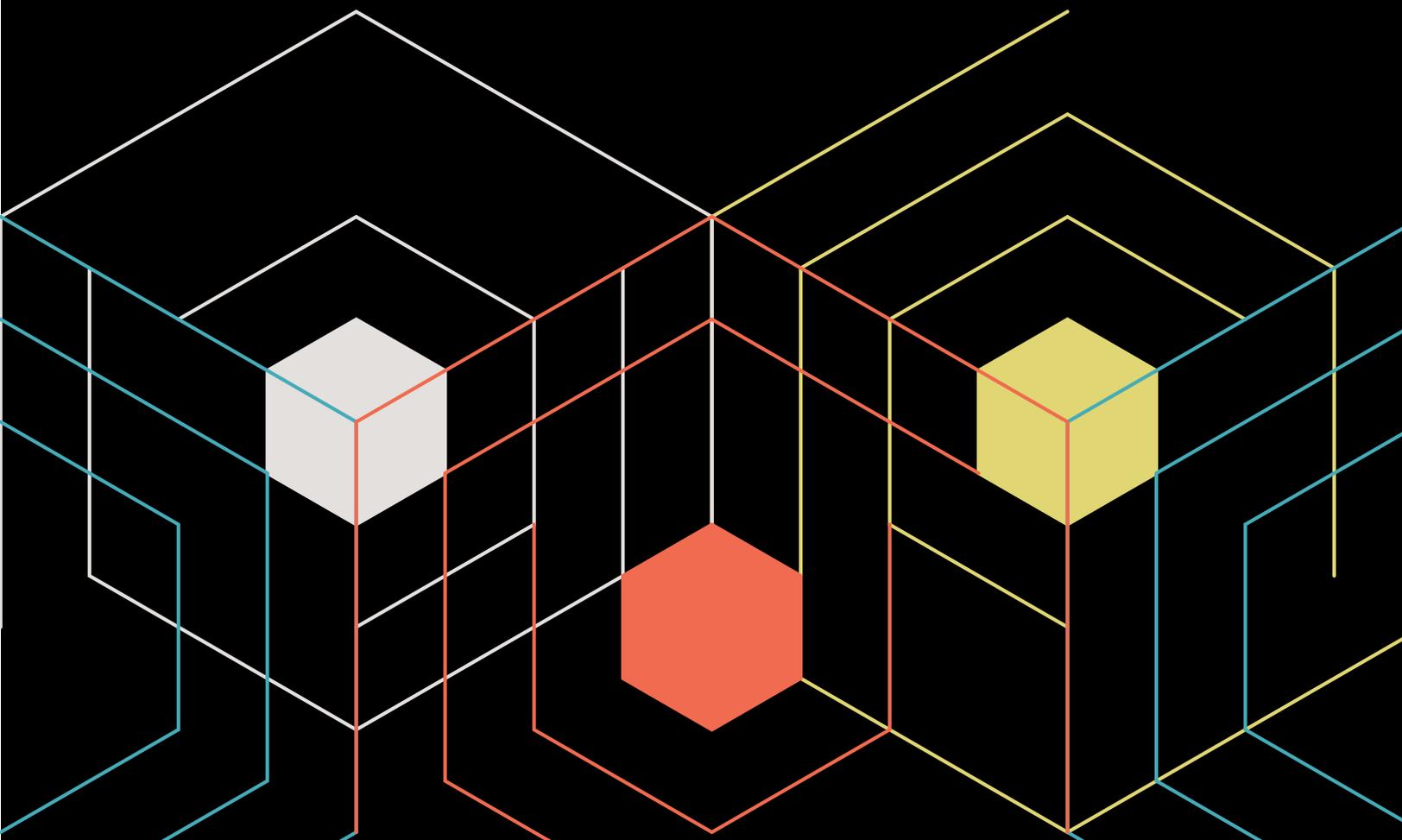
Lorem Ipsum  
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum dolore eu fugiat nulla pariatur. Excepteur sint occaecat cupidatat non proident, sunt in culpa qui officia deserunt mollit anim id est laborum.

**Recomendaciones  
para el desarrollo  
de políticas  
regulatorias  
en un entorno  
de economía  
colaborativa**

## CONTENIDO

<b>1.</b>	Introducción	3
<b>2.</b>	Economía digital colaborativa.	6
<b>3.</b>	Temas comunes de análisis.	8
<b>4.</b>	Preguntas típicas de la entidad	12
<b>5.</b>	Lineamientos para el análisis de las preguntas	16
<b>5.1</b>	Naturaleza del servicio suministrado por la plataforma y mercado en el que actúa.	18
<b>5.2</b>	Acceso a los nuevos mercados.	22
<b>5.3</b>	Diferenciación de los mercados.	23
<b>5.4</b>	Regulación ex ante de las plataformas.	24
<b>5.5</b>	Desregulación de los mercados con jugadores tradicionales.	24
<b>5.6</b>	Responsabilidad de las plataformas digitales colaborativas.	25
<b>5.7</b>	Efectos producidos por la entrada al mercado de las plataformas.	26
<b>5.8</b>	Medidas de protección al consumidor.	27
<b>5.9</b>	Régimen tributario a aplicar.	28
<b>5.10</b>	Autorregulación en las plataformas digitales colaborativas.	28
<b>5.11</b>	Mercados laborales o de aliados de negocios.	29
<b>5.12</b>	Decisiones a tomar en fases o completamente.	30
<b>5.13</b>	Auditoría y régimen de sanciones	31
<b>5.14</b>	Monitoreo de los mercados.	31
<b>6.</b>	Conclusiones.	32

# **INTRO - DUCCIÓN**



La economía digital crea nuevas oportunidades para consumidores y emprendedores. La digitalización en América Latina ha movilizado cerca de 195 mil millones de dólares al PIB en los últimos 10 años, y ha contribuido en cerca de 900 mil empleos en el mismo periodo. Solo en Colombia, de acuerdo con el estudio “El Ecosistema y la economía digital en América Latina” la digitalización ha contribuido con el 6.12% del crecimiento del PIB, entre 2005 y 2013.

Conscientes de la importancia fundamental de esta dinámica, la Comisión de Regulación de Comunicaciones considera que, con un apoyo y fomento responsable y adecuado, la economía digital y los nuevos modelos de negocio soportados en la innovación tecnológica tienen el potencial de contribuir significativamente al empleo, la competitividad y el crecimiento.

Sin embargo, el éxito de estos nuevos modelos de negocio puede ser un reto para los jugadores establecidos y las prácticas consolidadas en el mercado; no obstante permitir a los ciudadanos ofrecer servicios a través de nuevas plataformas tecnológicas fomenta nuevas oportunidades de empleo, modalidades de trabajo flexibles y nuevas fuentes de ingresos.

Adicionalmente para los usuarios, la economía digital y en particular las plataformas de economía colaborativa pueden traer beneficios en la forma de nuevos servicios, mayor oferta y precios más bajos y un uso más eficaz de los bienes.

No obstante, la economía colaborativa trae consigo desafíos para la aplicación de los marcos normativos existentes; en estas plataformas no siempre es fácil

distinguir los límites establecidos entre consumidor y proveedor, o la clasificación entre trabajador independiente o empleado, y el análisis tradicional puede conducir a resultados ambiguos o que no corresponden a la realidad. La naturaleza disruptiva de estas innovaciones genera incertidumbre sobre las normas que serían aplicables, especialmente cuando diferentes entidades de gobierno tienen diferentes competencias que incluso pueden sobreponerse, y cuando no se prevén a tiempo las implicaciones de la entrada a los mercados de nuevos jugadores. Esta incertidumbre está afectando el desarrollo de la economía colaborativa en Colombia y en consecuencia, se encuentra afectando los potenciales beneficios que el país podría obtener.

Este documento tiene como objetivo aportar un instrumento que ayude a abordar las preocupaciones y la incertidumbre acerca de las obligaciones de los participantes en la economía colaborativa, de manera que otras entidades del gobierno puedan acudir a ella a la hora de guiar sus análisis de actualización de sus respectivos marcos normativos ante nuevos modelos de negocio e innovaciones tecnológicas que plantean retos en sus respectivos sectores, producidas por la economía digital colaborativa<sup>2</sup>.

Resulta preciso subrayar que la presente guía solo incluye lineamientos que son de tipo voluntario y no pretende reemplazar las materias de competencia de cada entidad en su respectivo sector, y mucho menos desarrollar normativas o regulación al respecto. Sin embargo, en materia de la economía digital y de las TIC que la soportan, la guía resume de manera muy breve el marco legal de la intervención del Estado, el cual fija los lineamientos de política pública en la actuación de cada una de las entidades del gobierno en todos los niveles.

<sup>1</sup> Katz. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Madrid Barcelona: Fundación Telefónica Ariel.

<sup>2</sup> La economía digital colaborativa es aquella en la que se comparten activos físicos, financieros y / o capital humano entre muchas partes, sin transferir la propiedad, a través de una plataforma digital, creando así valor económico para al menos dos de esas partes - Dalberg. (2016)

En muchas ocasiones el funcionamiento de los modelos de negocio se fundamenta en las ventajas tecnológicas que en materia de TIC se han venido dando, los activos físicos o virtuales existentes de propiedad de diferentes proveedores y consumidores y los denominados efectos de red<sup>3</sup>.

En relación con la decisión de política pública y el marco legal aplicable, Colombia adoptó como prioridad el acceso y uso a las TIC en todas sus modalidades, así como el desarrollo de contenidos y aplicaciones que se soporten en dichas tecnologías, lo cual constituye el soporte vital al desarrollo de la economía digital, enmarcándose en las sociedades de la información y las comunicaciones. En ese sentido, el marco legal de las TIC establece solamente para los servicios de telecomunicaciones la figura de habilitación general para su prestación, mientras que las demás actividades, contenidos, aplicaciones y servicios incluidos en las TIC no requieren para su prestación en el país de ninguna autorización previa del Estado.

Al respecto, la Ley 1341 de 2009, por la cual se establecen los principios y la organización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en Colombia, establece, entre otros aspectos que “La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los derechos humanos inherentes y la inclusión social”

En consecuencia, bajo esta ley, el accionar de todas las entidades del orden nacional y territorial, y el papel de intervención del estado en las TIC es el de incentivar el acceso a contenidos y aplicaciones de manera universal, a todos los ciudadanos de Colombia. Ello con el fin último de que las TIC contribuyan al desarrollo económico, la competitividad, la generación de empleo y las exportaciones.

<sup>3</sup> Un efecto de red o externalidad de red es el término que se usa para describir el efecto que un usuario de un bien o servicio tiene sobre el valor de ese producto. Cuando existe un efecto de red, el valor de un producto o servicio depende del número de usuarios del mismo - Shapiro, C. & Varian, H. (1999). *Information rules: a strategic guide to the network economy*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.

# **ECONOMÍA** **DIGITAL**

**COLABORATIVA** 

---



En primer lugar, y con el fin de tener una base conceptual, se considera importante seguir la definición de economía digital colaborativa que trae la Unión Europea, la cual consiste en:

*“modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares. La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias –pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional («pares») o prestadores de servicios que actúen a título profesional («prestadores de servicios profesionales»); ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que –a través de una plataforma en línea– conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»). Por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro”.*

Bajo el referido marco conceptual, se observa que en el mundo abundan ejemplos de negocios basados en economía colaborativa. Por ejemplo, Meedley es un mercado virtual para arrendar, adquirir e incluso intercambiar bienes en una comunidad, ya sea porque son bienes que ya no se utilizan o simplemente porque los vendedores requieren obtener algún ingreso o bien a cambio. En el caso de educación también existen múltiples ejemplos como Apprentus, que es una plataforma para quienes necesitan lecciones en idiomas, matemáticas o para quienes quieren compartir conocimientos. Se tienen también casos en el envío de comidas y alimentos ordenados en línea, en cuyo caso los vendedores (restaurantes o supermercados) ofrecen sus productos en una plataforma en línea a los compradores, y luego la plataforma los envía a domicilio.

En el caso de turismo, Camp in my Garden ofrece alquiler de propiedades rurales alejadas de las ciudades a compradores en una plataforma en línea por Internet, para quienes las arrienden puedan acampar al aire libre. Y en el caso de comida, Bonnapetour ofrece a través de una plataforma en Internet personas con

conocimiento experto en comida típica de cada país, quienes proveen a los compradores turistas sus cocinas y comedores para disfrutar de una experiencia típica.

Finalmente, existen otras empresas mucho más conocidas como es el caso de Uber en el sector transporte, que mediante una plataforma en línea o aplicación intermedia al comprador con un vehículo con conductor que lo transporta a su lugar de destino, solicitando el viaje respectivo a través de la aplicación en línea. O Airbnb en el sector de turismo, el cual a través de una plataforma en línea permite que propietarios de vivienda ofrezcan en arrendamiento sus inmuebles a consumidores en todo el mundo.

En resumen, existen una multiplicidad de nuevos negocios que tienen la posibilidad de poner a disposición bienes y servicios de propietarios a través de plataformas en línea, destinados a comunidades con múltiples necesidades, y en diferentes sectores de la economía. Dichas empresas establecen una colaboración entre propietarios y consumidores, de modo que se genere valor y beneficio mutuo a todas las partes involucradas<sup>5</sup>, y adicionalmente actúan en segmentos de mercados establecidos, proveyendo servicios en nuevas modalidades.

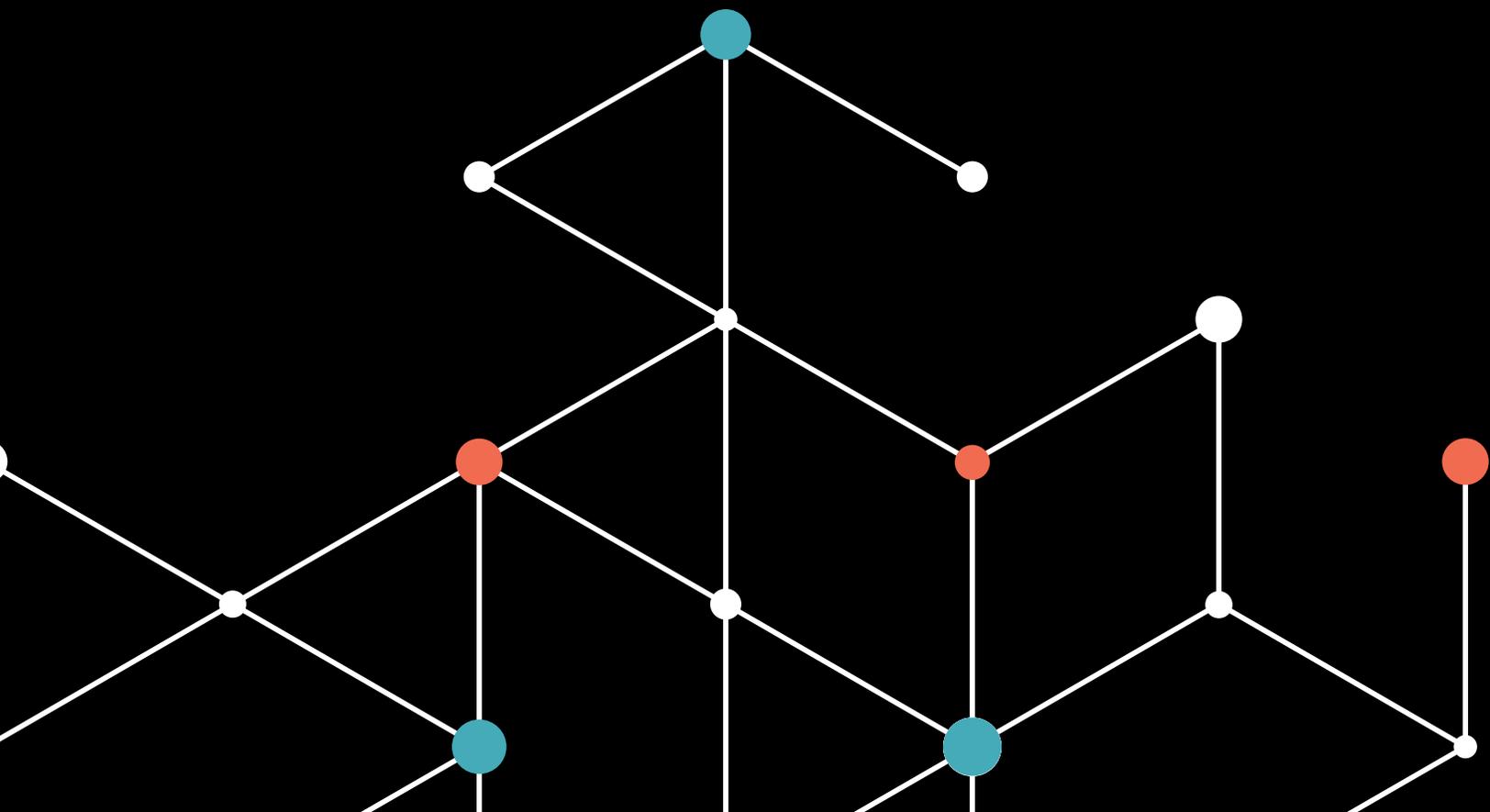
Según Vaughan y Hawksworth (2014) la economía colaborativa tenía un valor de US\$15 billones al 2014 y puede llegar a US\$335 billones al 2025.

Para efectos de lo que sigue en la Guía se utilizara el término proveedores para los prestadores de servicios y consumidores para los usuarios de los mismos.

<sup>4</sup> Definición extraída de “Una agenda europea para la economía colaborativa” (2016). Disponible en <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>

<sup>5</sup> Hay estudios que muestran dichos beneficios para los propietarios, como es el caso de <http://www.telegraph.co.uk/finance/jobs/12161558/Heres-how-much-money-people-are-making-from-the-sharing-economy.html>

# TEMAS COMUNES DE ANÁLISIS



De acuerdo con la definición anterior de la Unión Europea y la experiencia internacional<sup>6</sup>, se identifican los siguientes temas comunes de debate en los diferentes sectores.

### **Ilustración 1. Principales temas de debate en la economía colaborativa**

- Definición de la economía a la que aplica: colaborativa, digital en general?
- Incentivo a innovadores nacionales con enfoque regional?
- Monitoreo e incentivos tecnologías disruptivas
- Clasificación del servicio y del mercado, coordinación institucional
- Diferenciación mercados y acceso a los mismos
- Comercial y no profesional
- Masivo y de nicho
- Innovadores creando otros mercados
- Por impactos
- Regulación plataformas ex ante?
- Aspectos de calidad/seguridad consumidor
- Régimen laboral diferentes modelos de negocio
- Régimen tributario
- Local específico
- Ventas
- Renta
- Autorregulación e información a proveer por nuevos jugadores
- Hábitos consumidor, desarrollo de las TIC, medios de pago

Fuente: UT Arthur D. Little - TelBroad



Cada uno de estos temas plantea una serie de interrogantes y temáticas a analizar:

•**Economía colaborativa:** definida con anterioridad, permite la presencia de nuevos jugadores en la economía para que estos provean nuevos servicios en segmentos de mercados establecidos o en nuevos mercados.

•**Clasificación del servicio y mercado:** se refiere a la discusión habitual sobre si el nuevo servicio provisto en un sector es el mismo que tradicionalmente se ha prestado, y si actúa o no en el mismo mercado, o si corresponde a otra categoría de servicios de la economía digital. Usualmente, para poder analizar esta temática deben realizarse análisis de mercado y de servicio, contando con la participación de todos los interesados, así como con la coordinación entre entidades sectoriales y la entidad a cargo de la política pública de las TIC, en este caso el MINTIC.

•**Presencia de innovadores:** se refiere a la aparición de nuevos jugadores en cada sector, ya sean nacionales e internacionales y las implicaciones de estos en el ecosistema existente en cada sector. Usualmente conlleva un análisis de ventajas y desventajas para el sector, así como del valor agregado a las ciudades, países y a los consumidores.

•**Diferenciación mercados y acceso a los mismos:** se refiere a si los mercados en que actúan los nuevos jugadores son diferentes de aquellos en que actúan los incumbentes y en qué manera se realiza el acceso a los mercados (que en Colombia si es por Internet es libre) y si requiere del cumplimiento de algunas condiciones de operación o comercialización. Usualmente requiere del análisis de los mercados y servicios ofrecidos y de las condiciones requeridas para su operación y comercialización.

•**Responsabilidad de las plataformas:** se refiere a si las plataformas utilizadas para prestar los nuevos servicios deben o no responder ante los usuarios directamente por la calidad y oportunidad de los mismos. Usualmente requiere del análisis del servicio provisto y de si es la plataforma la que define o no las condiciones de prestación del servicio directamente ante el usuario.

•**Regulación plataformas ex ante:** se refiere a si es o no necesario establecer regulación ex ante asociada al funcionamiento de las plataformas, para proteger a los usuarios, o para evitar la prestación de servicios ilegales. Usualmente requiere de análisis de las condiciones de los usuarios en relación con el servicio recibido, y de análisis de riesgos de prestación de servicios ilegales por parte de operadores comerciales que empiezan a actuar en el mismo mercado de los incumbentes.

•**Protección al consumidor:** se refiere a si se requiere o no establecer medidas sectoriales para proteger al consumidor. Usualmente requiere de análisis de aspectos como calidad y seguridad en la prestación de los servicios, y los riesgos asociados con los mismos.

•**Régimen laboral:** se refiere a si existe una relación laboral o no entre los propietarios que proveen los servicios a los consumidores y la plataforma en línea que permite su provisión. Aunque es usualmente un análisis que debe realizar la entidad a cargo del tema laboral (Min Trabajo en Colombia), las entidades sectoriales pueden llegar a ser afectadas por este debate.

•**Régimen tributario:** se refiere al pago de impuestos por parte de los nuevos jugadores de la economía digital. Usualmente es un tema a cargo de la DIAN y en algunos casos de autoridades legales, por lo que puede también afectar a la entidad sectorial.

•**Autorregulación:** se refiere a aquellas condiciones u obligaciones que adquiere el nuevo jugador de la economía digital para colaborar con la entidad sectorial de modo voluntario. Por ejemplo, suministro de información del mercado o de sus servicios que sea requerida para los estudios de la entidad sectorial en áreas relacionadas en la ciudad o país, o apoyo en la recaudación de impuestos.

•**Ajustes:** se refiere a los ajustes que deban realizarse en las normas sectoriales a medida que los mercados de la nueva economía digital se van desarrollando.

Los temas anteriores han estado presentes en los debates de la economía colaborativa en diferentes países y ciudades, en especial en los sectores de transporte, turismo y logística relacionada con alimentos y bebidas y a medida que sigan haciendo presencia nuevos jugadores de la economía digital colaborativa, seguramente su debate se extenderá más ampliamente.

Usualmente estos temas se abordan en las discusiones de las diferentes entidades sectoriales a través de diversas preguntas como se indica a continuación. prestación del servicio directamente ante el usuario.

**•Regulación plataformas ex ante:** se refiere a si es o no necesario establecer regulación ex ante asociada al funcionamiento de las plataformas, para proteger a los usuarios, o para evitar la prestación de servicios ilegales. Usualmente requiere de análisis de las condiciones de los usuarios en relación con el servicio recibido, y de análisis de riesgos de prestación de servicios ilegales por parte de operadores comerciales que empiezan a actuar en el mismo mercado de los incumbentes.

**•Protección al consumidor:** se refiere a si se requiere o no establecer medidas sectoriales para proteger al consumidor. Usualmente requiere de análisis de aspectos como calidad y seguridad en la prestación de los servicios, y los riesgos asociados con los mismos.

**•Régimen laboral:** se refiere a si existe una relación laboral o no entre los propietarios que proveen los servicios a los consumidores y la plataforma en línea que permite su provisión. Aunque es usualmente un análisis que debe realizar la entidad a cargo del tema laboral (Min Trabajo en Colombia), las entidades sectoriales pueden llegar a ser afectadas por este debate.

**•Régimen tributario:** se refiere al pago de impuestos por parte de los nuevos jugadores de la economía digital. Usualmente es un tema a cargo de la DIAN y en algunos casos de autoridades legales, por lo que puede también afectar a la entidad sectorial.

**•Autorregulación:** se refiere a aquellas condiciones u obligaciones que adquiere el nuevo jugador de la economía digital para colaborar con la entidad sectorial de modo voluntario. Por ejemplo, suministro de información del mercado o de sus servicios que sea requerida para los estudios de la entidad sectorial en áreas relacionadas en la ciudad o país, o apoyo en la recaudación de impuestos.

**•Ajustes:** se refiere a los ajustes que deban realizarse en las normas sectoriales a medida que los mercados de la nueva economía digital se van desarrollando.

Los temas anteriores han estado presentes en los debates de la economía colaborativa en diferentes países y ciudades, en especial en los sectores de transporte, turismo y logística relacionada con alimentos y bebidas y a medida que sigan haciendo presencia nuevos jugadores de la economía digital colaborativa, seguramente su debate se extenderá más ampliamente.<sup>7</sup>

Usualmente estos temas se abordan en las discusiones de las diferentes entidades sectoriales a través de diversas preguntas como se indica a continuación.

<sup>7</sup> Ibid [4]

**PREGUNTAS**  
**TIPICAS**  
**DE LA ENTIDAD**



Es normal, ante la llegada de los nuevos jugadores de la economía digital, una entidad sectorial tenga múltiples preguntas y preocupaciones sobre cómo abordar el análisis de una posible nueva normativa en el sector, o la ausencia de la misma, y los impactos que en el sector y en áreas relacionadas puedan tener los nuevos servicios tanto en los consumidores, como en actividades que puedan ser afectadas por los nuevos jugadores.

Un punto de partida importante en este sentido es el de coordinar debidamente las acciones a adelantar con todos los interesados y con el MINTIC, ya que la promoción de las TIC y por ende de la economía digital es una política de Estado, por lo que deben realizarse todos los esfuerzos conjuntos para que se ejecute coherente y armónicamente entre todas las entidades del gobierno. Es importante, en consecuencia, que se eviten posturas que busquen defender el status quo sin los debidos análisis y consideraciones con todos los grupos de interés, porque ello llevaría al país a tener un gran rezago tecnológico, o a privar a los ciudadanos del bienestar que la economía digital pudiere traer. Sin duda, en los análisis que se realicen hay que poner al consumidor/usuario como prioridad.

Igualmente, en los análisis y estudios a realizar se debe proceder de manera integral, por cuanto la priorización de aparentes afectaciones en un sector en particular puede ocultar los muy importantes beneficios y bienestar en otros relacionados. Por ejemplo, en el caso del sector de transporte, la aparición de nuevos jugadores de la economía digital puede ser una gran oportunidad para disminuir la congestión en las ciudades, mejorar la planeación en su movilidad, disminuir el costo de los vehículos nuevos, y preservar el medio ambiente. Igualmente, en el sector turismo, los nuevos jugadores pueden ayudar a impulsar nuevas formas de turismo en las ciudades, y a bajar los precios al consumidor de las existentes, mientras se aumenta el recaudo impositivo.

Lo anterior presupone por supuesto la provisión de información valiosa y estratégica por parte de los nuevos jugadores a las entidades sectoriales, así como la aplicación debida de los impuestos que sean pertinentes y la aplicación de las medidas de protección al consumidor.

Usualmente, en el análisis de la situación, se presentan varias preguntas, las cuales se plantean en esta guía a continuación.

## **Servicio prestado por la plataforma y responsabilidad asumida**

- ¿Presta la plataforma digital colaborativa utilizada servicios a los consumidores?, o
  - ¿Es solo un intermediario entre productores y consumidores?.
- ¿La plataforma debe tener responsabilidad con los usuarios y actuar en caso de problemas con ellos?, o
- ¿Son los proveedores del servicio quienes deben responder?
- ¿Qué tipo de relación tienen los proveedores con la plataforma?
  - ¿Qué tipo de trabajo se realiza?
  - ¿Qué tipo de subordinación existe?
  - ¿Cuál es el horario?
  - ¿Como es la remuneración?
  - ¿Tienen los proveedores participación en el negocio, por ejemplo, con opciones de acciones?
- ¿Requiere dicha responsabilidad para la plataforma, si aplica, ser establecida por un mecanismo legal obligatorio?
  - O ¿más bien puede ser establecida de manera voluntaria, mediante un acuerdo con la plataforma

El entendimiento detallado de los servicios que presta la plataforma y si esta es solo un intermediario o es una realidad un prestador directo de servicios, define la responsabilidad ante los consumidores y por ende determina si la entidad sectorial debe o no proceder a establecer una normatividad en esta materia y ante quienes debe cumplirse dicha normativa, si es que ella es indispensable para la buena prestación del servicio.

## Mercados en que actúan las plataformas

- ¿En qué mercado opera o va a operar la plataforma?
  - ¿Es el mismo mercado bajo mi supervisión y competencia?
  - ¿Son los mismos consumidores?
  - ¿Son los proveedores similares a aquellos que actúan en el mercado bajo actuación de mi entidad?
  - ¿Es un mercado distinto?
  - ¿Son los consumidores y proveedores diferentes?
- ¿Son los proveedores comerciales o profesionales?
  - ¿Son ciudadanos proveedores que prestan los servicios ocasionalmente?

Asimismo, la comprensión detallada de en qué mercado actúa el nuevo jugador de la economía digital y la plataforma correspondiente y si la prestación de los servicios apunta a un mercado comercial/profesional o a ciudadanos que prestan servicios ocasionalmente, determina igualmente que tratamiento normativo debe darse a la plataforma y a los servicios provistos.

## Reglas de acceso a los mercados

- ¿Qué reglas de acceso al mercado pueden o deben establecerse?
  - ¿Son estas reglas absolutamente necesarias?
  - ¿Cuáles son las razones de interés público (bienestar del ciudadano) que obligan a establecer reglas de acceso al mercado?

Teniendo en cuenta que, en Colombia, por disposición de la ley, el acceso de los ciudadanos a los contenidos, aplicaciones y plataformas es libre, es importante precisar si la operación o comercialización de las plataformas requiere de reglas de acceso asociadas y cuáles son, si aplican, las razones de interés público que justifican las medidas que se adoptarían.

## Efectos producidos

- ¿Qué efectos positivos y negativos se pueden presentar?
  - En los consumidores
  - En la creación de negocios
  - En los innovadores
  - En las ciudades, departamentos o en Colombia

En las preguntas anteriores uno de los temas más importantes es el análisis de posibles efectos positivos en las ciudades y departamentos de Colombia y que información deben proveer los nuevos jugadores de la economía digital para que dichos beneficios sean una realidad. Por ejemplo, si uno de los beneficios posibles es la reducción de la contaminación debida a menor congestión vehicular o la reducción de tiempos de desplazamiento, es importante que se analice que información deben proveer los nuevos jugadores a las autoridades sectoriales o de la ciudad, para que estas puedan analizar los efectos positivos en la movilidad de los ciudadanos.

## Medidas de protección al consumidor sectorial

- ¿Se justifican medidas para proteger la seguridad o información de los consumidores?, o
  - Dichas medidas ya están establecidas en otra normatividad

Ante el análisis de la situación del consumidor, la entidad sectorial puede determinar si efectivamente se requieren o no medidas adicionales de protección al consumidor por razones de seguridad o calidad en la prestación de los servicios. En este análisis debe tenerse en cuenta que las plataformas proveen a sus consumidores y proveedores con realimentación sobre la calidad del servicio, facilidad que puede perfectamente en muchos casos reemplazar a las medidas normativas administrativas, y que puede ser mucho más costo eficiente que las medidas tradicionales.

## Régimen de impuestos aplicable

- ¿Se justifica aplicar impuestos sectoriales a los nuevos servicios?, o ya existen otras medidas al respecto

El análisis de la situación tributaria es muy importante, por cuanto las ciudades y países en general requieren beneficiarse de la entrada a los mercados de los nuevos jugadores de la economía digital, y es por ello que debe precisarse qué tipo de impuestos aplicaran a dichos actores o a sus proveedores, y como se va a asegurar el recaudo de los recursos correspondientes.

## Información a suministrar por las plataformas

- ¿Qué tipo de información de los nuevos negocios puede ser crítica para la entidad en el ejercicio de sus funciones?
  - ¿Qué tipo de información para la supervisión
  - ¿Qué tipo de información para la planeación u optimización de las ciudades o países?
  - ¿Qué tipo de información para la tributación?

- ¿Que mecanismo se requiere para recolectar dicha información?
  - ¿Requiere establecerse alguna norma para ello?, o puede ser un mecanismo voluntario de autorregulación de la plataforma

De enorme importancia es determinar qué información deberán proveer los nuevos jugadores a las entidades sectoriales, ya sea para la supervisión de los servicios, tributación y más aún en relación con la planeación u optimización del funcionamiento de las ciudades (o países). Aquí se tiene una nueva oportunidad para que las entidades dispongan de información estratégica valiosa que permite mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos.

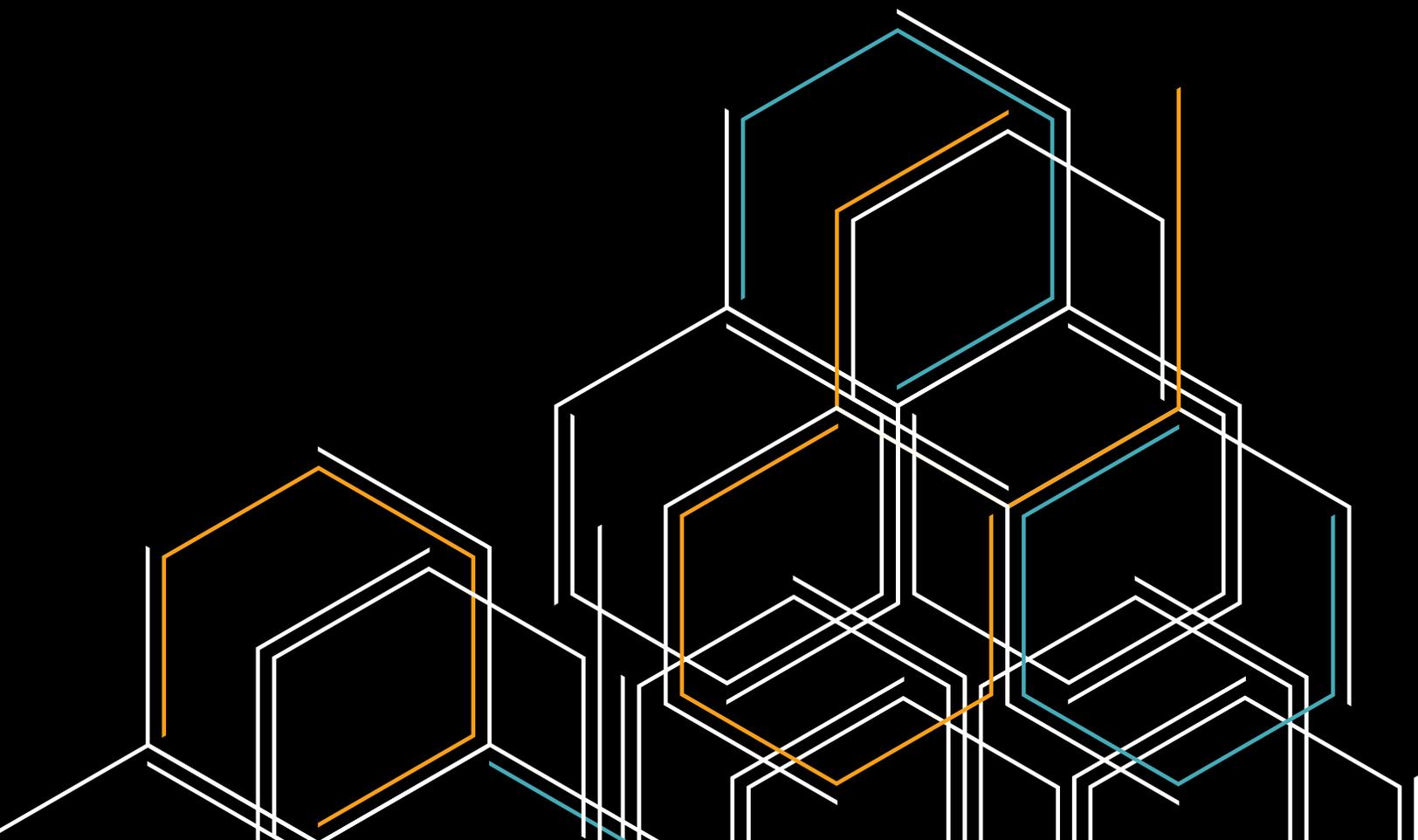
## Decisiones se toman en fases o todas a la vez

- Qué medidas de las que se decida aplicar pueden aplicarse en fases, y esperar los resultados de cada fase, para decidir sobre las próximas medidas

## Monitoreo de los mercados y del impacto de las decisiones

- Qué medidas deben aplicarse para monitorear los mercados, después de las decisiones
- Que se debe monitorear

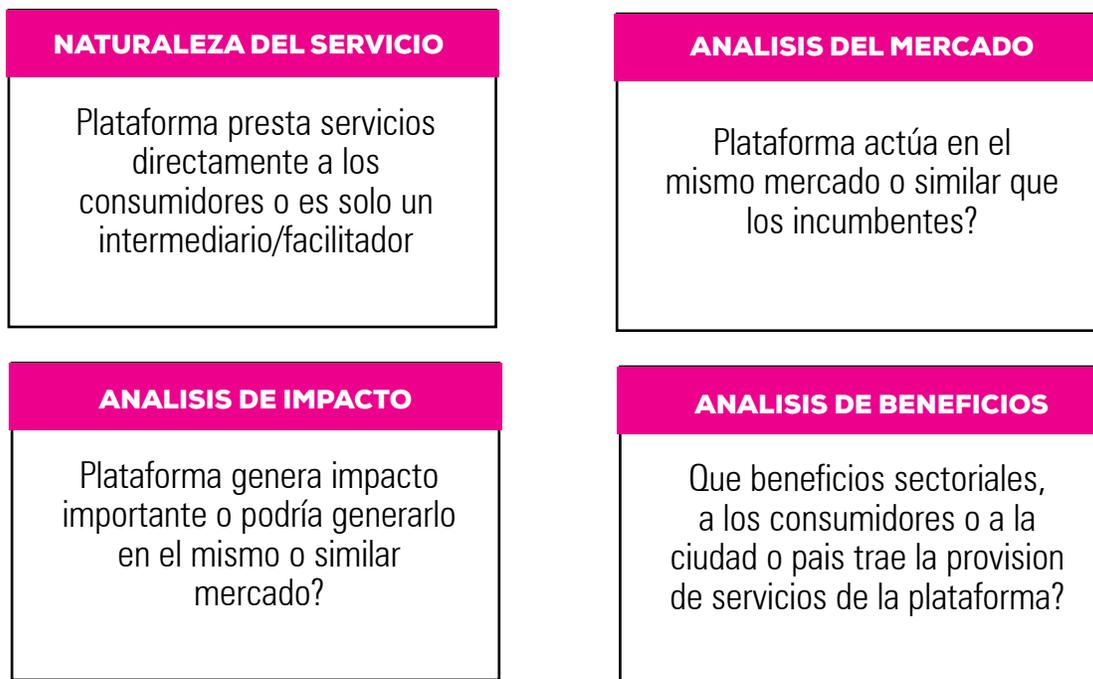
**LINEAMIENTOS**  
**— PARA EL**  
**ANÁLISIS**  
**DE LAS PREGUNTAS**



El proceso para realizar el análisis de la situación presentada por la aparición de los nuevos jugadores de la economía digital en un sector en particular, incluye responder una infinidad de preguntas, análisis y estudios, los cuales son en general desafiantes para cualquier entidad sectorial.

se puede proceder a definir si la situación en particular le aplica la normatividad existente, requiere normativa adicional por parte de la autoridad sectorial, qué tipo de normativa, o si no requiere actuación adicional de la entidad.

## Ilustración 2 Temáticas principales a analizar por parte de la entidad sectorial



Fuente: UT Arthur D. Little – TelBroad

A continuación, se resumen las principales temáticas, las cuales son explicadas en lo que sigue de la presente Guía.

El punto de partida del análisis de la influencia de un nuevo jugador de la economía digital en un mercado sectorial existente incluye dos aspectos altamente relacionados:

- Análisis de qué servicio presta, y
- Análisis de en qué mercado actúa.

Es muy importante que en los análisis anteriores se tenga un enfoque multistakeholder, por cuanto usualmente son los aspectos que más debate y conflictos producen, y las conclusiones de dichos análisis guían posteriormente las demás actuaciones.

A continuación, se explica en mayor detalle los análisis iniciales a realizar.

## 5.1 Naturaleza del servicio suministrado por la plataforma y mercado en el que actúa.

En primera instancia es importante analizar cuál es la naturaleza del servicio suministrado por el nuevo jugador de la economía digital y por la plataforma que lo sustenta.

Para ello hay varios análisis que aplican y que se resumen en dos etapas. En la primera, se trata de identificar si la plataforma cumple solo funciones de intermediación entre productores y consumidores, y en la segunda etapa se trata de identificar a que mercado le apunta la plataforma.

Para la primera etapa, hay varios análisis a realizar, que incluyen las siguientes preguntas.

- ¿La plataforma digital colaborativa utilizada presta servicios a los consumidores? O
- ¿Es solo un intermediario entre proveedores y consumidores?
- ¿La plataforma debe tener responsabilidad con los usuarios y actuar en caso de problemas con ellos? O
- ¿Son los proveedores del servicio quienes deben responder?
- ¿Requiere dicha responsabilidad para la plataforma, si aplica, ser establecida por un mecanismo legal obligatorio? o
- ¿puede ser establecida de manera voluntaria, mediante un acuerdo con la plataforma?

Para realizar el análisis anterior, es importante considerar quien tiene la responsabilidad por los siguientes aspectos:

**Tabla 1 Aspectos a analizar para determinar si plataforma es responsable por la prestación del servicio**

ASPECTO	LATAFORMA	PROVEEDORES
Precios finales de los servicios, su variación o ajuste y el recaudo de los dineros		
Propiedad de los activos claves para la prestación de los servicios		
Control de calidad de los servicios y atención al consumidor final		
Responsabilidad por los riesgos de prestación del servicio		
Relación laboral o relación comercial con proveedores		
Otros aspectos contractuales importantes relacionados con los servicios		

Fuente: UT Arthur D. Little – TelBroad

Del análisis anterior, se derivan dos posibles alternativas.

- Que la plataforma digital cumple solamente funciones de intermediario, clasificando entonces en los denominados servicios de la economía digital soportados en las TIC, o simplemente es una plataforma digital que intermedia a productores con consumidores. En dicho caso, la responsabilidad en el suministro de los servicios a los consumidores finales recae sobre

los proveedores únicamente y en consecuencia la plataforma no hace parte de un mercado que incluya directamente los consumidores finales.

- Que la plataforma digital participa activamente en el suministro de servicios a los consumidores finales, ya sea por funciones de facturación, recaudo, atención al cliente, garantía de calidad de los servicios, suministro de los servicios, etc., entonces debe realizarse un análisis adicional en la segunda etapa, tal y como se indica a continuación.

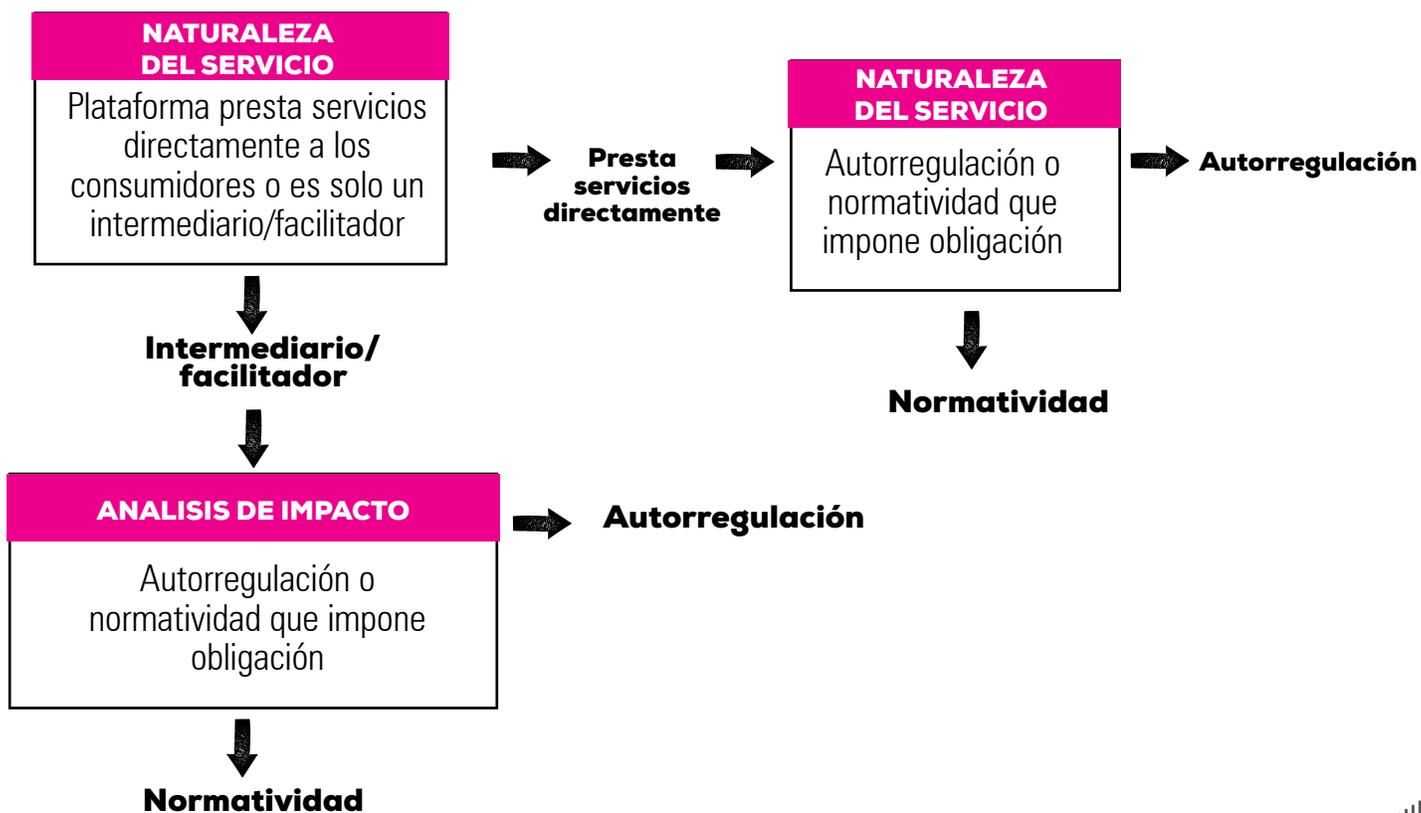


### ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:

*Plataforma digital colaborativa es o no responsable por la prestación del servicio final al consumidor*

A continuación, se resume el proceso de análisis para la naturaleza del servicio.

### Ilustración 3 Proceso de análisis servicio y responsabilidad de las plataformas



En la segunda etapa de análisis se trata de determinar, primero si la plataforma digital actúa en uno de los mercados sujeto a regulación, y si es así, que efecto puede tener en dicho mercado. Para ello aplican las siguientes preguntas iniciales.

- ¿En qué mercado opera o va a operar la plataforma?
- ¿Es el mismo mercado bajo mi supervisión y competencia?
- ¿Son los mismos consumidores?
- ¿Son los proveedores similares a aquellos que actúan en el mercado bajo actuación de mi entidad?
- ¿Es un mercado distinto?
- ¿Son los consumidores y proveedores diferentes?

De las preguntas anteriores se derivan a su vez los correspondientes análisis de mercado, que pueden adoptar la metodología de mercado relevante<sup>6</sup> o estar basados en encuestas para determinar si el servicio es competencia o es un complemento de los mercados en los que la entidad actúa, o bajo análisis de datos de mercado que permitan establecer en qué mercado actúa la plataforma, o en que segmento del mismo lo hace.

La forma usual utilizada a nivel internacional para incentivar a las plataformas digitales, sin que ello cause perjuicios importantes a los ecosistemas con jugadores existentes, y genere beneficios a la economía del municipio, departamento o país y a los consumidores, es diferenciar claramente de manera previa (ex ante) los mercados de uno y otro. Ello siempre que sea posible de acuerdo con el análisis anterior.

En consecuencia, se tienen en este caso las siguientes alternativas.

- Si el mercado es el mismo y además la plataforma digital tiene un impacto considerable en el ecosistema de jugadores existente, es decir capta ya una cantidad de mercado apreciable, la entidad debe analizar la aplicación de regulaciones y mecanismos de acceso al mercado similares a los ya existentes, por cuanto los nuevos jugadores hacen parte del mismo mercado, en el cual la entidad tiene competencias y responsabilidades.
- Si el mercado parece similar, pero la plataforma digital no tiene un impacto considerable en el ecosistema de jugadores existente, sino que más bien está creando otra categoría de mercado, o tiene una baja penetración del mismo, o actúa en un nicho muy diferenciado, entonces la entidad no requiere analizar nuevas reglas de acceso al mercado en el que ella actúa.
- Si el mercado pudiera ser similar, ya que la plataforma digital colaborativa podría permitir el suministro de servicios por proveedores en el mismo mercado en que la entidad actúa, pero es posible mediante regulación ex ante diferenciar el mercado, entonces la entidad debe analizar las nuevas reglas de acceso de la plataforma a dicho mercado, de modo que se evite la competencia desleal de los nuevos proveedores.
- Si por el contrario, el mercado es diferente, con lo que la plataforma digital no tiene mayor impacto en el ecosistema de jugadores existente, sino que está creando una nueva categoría de mercado, entonces la entidad tampoco requiere analizar nuevas reglas de acceso en el mercado en el que ella actúa.

---

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
***¿Actúa o no Plataforma digital colaborativa  
es o no responsable por la prestación del  
servicio final al consumidor?***

---

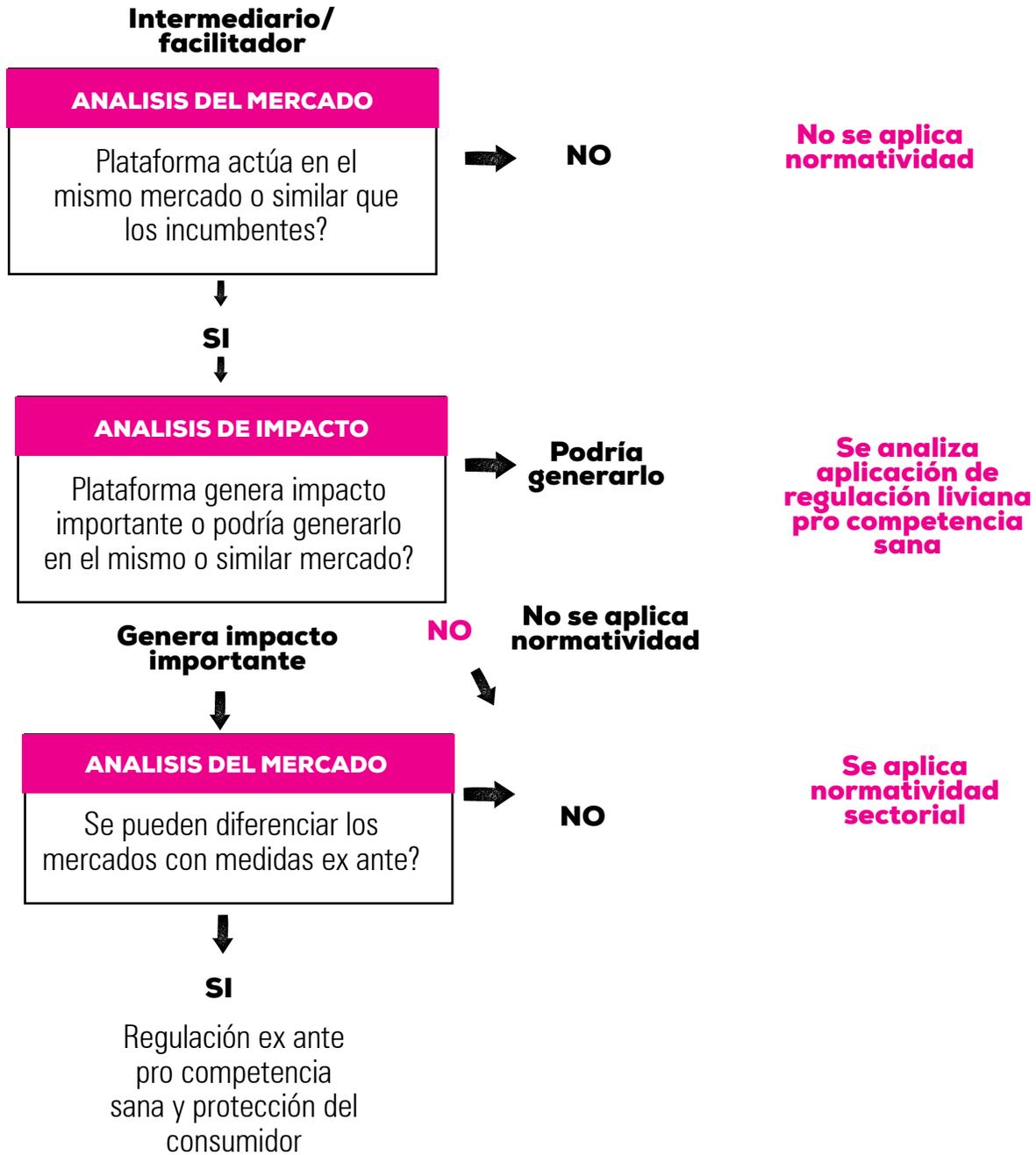


A continuación, se resume el proceso de análisis que se sigue habitualmente en relación con el mercado de

actuación y el impacto de la plataforma digital en el sector bajo consideración.

<sup>6</sup>El mercado relevante es un concepto fundamental en el derecho de competencia. La descripción del mercado relevante permite establecer los límites en los que se da la competencia de bienes y servicios, así como el ámbito geográfico que comprende el mercado. En ese sentido, la identificación del mercado relevante implica describir el mercado tanto de producto, como el mercado geográfico en un periodo de tiempo determinado.

## Ilustración 4 Proceso de análisis de mercado e impacto de las plataformas



Fuente: UT Arthur D. Little – TelBroad

Teniendo en cuenta que los análisis anteriores de servicio y de mercado generan debates muy serios y complejos se recomienda especialmente a las entidades complementarlos con las siguientes acciones:

- Informar a la autoridad competente en esta materia, en el caso de Colombia a la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad que tiene a su cargo la abogacía de la competencia<sup>8</sup>. El concepto de la SIC no es vinculante, pero en caso de apartarse del mismo, la entidad deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta.
- Incluir, de acuerdo con el esquema multistakeholder, en la discusión del servicio y el mercado y de los demás aspectos relacionados, desde el principio, a las diferentes partes interesadas. Ellos son los jugadores incumbentes en el mercado bajo análisis, los nuevos jugadores de la economía digital, los consumidores, las organizaciones relacionadas en materias como medio ambiente, propiedad de los inmuebles u otras según aplique, la academia, los gremios sectoriales, los gremios de las TIC, los gremios de ingeniería, las ONG expertas en la temática específica y el poder legislativo, ya sea a nivel municipal, departamental o nacional, según sea el ámbito de la discusión.

Lo anterior es de gran importancia como lo ha demostrado la experiencia internacional en múltiples casos, tanto en sector transporte en ciudades como San Francisco, Nueva York, Londres, México D.F y Chicago, como en turismo en ciudades como Nueva York, San Francisco, Singapur, Londres, París y Amsterdam.

- Realizar análisis con apoyo de expertos en la materia que apunten a definir el servicio y el mercado según las mejores prácticas internacionales, como por ejemplo lo realizado por la ciudad de Nueva York en el caso del sector de transporte<sup>9</sup>, o en el caso de turismo los análisis adelantados por el Ministerio de asuntos económicos en Holanda<sup>10</sup>.

---

## **ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**

***Realizar consulta con todas las partes interesadas y estudios con apoyo de expertos en la materia, de modo que la definición de los servicios y mercados se haga con todos los elementos de juicio y de manera abierta y transparente.***

---



Los elementos anteriores son fundamentales para que la entidad tenga todos los elementos de juicio y su análisis sea sometido a un proceso transparente y abierto de discusión con todas las partes interesadas.

Aunque la consulta y estudios anteriormente referidos se aplican en este caso a la primera fase de discusión (que es crítica para las demás decisiones regulatorias o normativas), se recomienda realizarla para todos los demás aspectos de las decisiones que la entidad va a analizar.

### **5.2 Acceso a los nuevos mercados.**

En general, el acceso a nuevos mercados por parte de las plataformas digitales tiene dos componentes. Primero, el mecanismo de acceso (licencias, concesiones, autorizaciones, etc.) propiamente dicho el cual es libre según la Ley de TIC (como fue explicado anteriormente), ya que el acceso al Internet abierto por parte de contenidos y aplicaciones no puede ser afectado, salvo en los casos explícitamente previstos en las leyes (como el caso de pornografía infantil).

En segundo lugar, otros aspectos importantes en el acceso al mercado, y que se refieren específicamente al servicio suministrado, deben ser analizados y definidos por la entidad competente en cada sector. Entre ellos se incluyen.

- Reglas ex ante para diferenciar los mercados. Si existe riesgo de que a través de la plataforma se puedan prestar los mismos servicios en el mercado que prestan los jugadores tradicionales, sin respetar las reglas de acceso establecidas para ellos, es recomendable que la entidad a cargo del sector o el gobierno nacional emitan nuevas

<sup>8</sup>Art. 7 de la Ley 1340 de 2009. Se puede ver <http://www.sic.gov.co/la-abogacia-de-la-competencia>

<sup>9</sup>Alcaldía de la ciudad de Nueva York. "For - Hire Vehicle Transportation Study" (2016). Disponible en <http://www1.nyc.gov/assets/operations/downloads/pdf/For-Hire-Vehicle-Transportation-Study.pdf>

<sup>10</sup>TNO Report. "Digital platforms: an analytical framework for identifying and evaluating policy options" (2015). Disponible en <http://www.ivir.nl/publicaties/download/1703>

normativas con reglas que prevengan y eviten dicha situación.

- Reglas ex ante para proteger al consumidor. Si se encontrare absolutamente justificable establecer requisitos de cumplimiento de calidad o para proteger a los consumidores, es recomendable que la entidad a cargo del mercado o el gobierno nacional establezcan reglas ex ante relacionadas con la calidad del servicio y la seguridad de los consumidores. Ello debe analizarse cuidadosamente, para evitar afectar la innovación y la multiplicidad de ofertas a los consumidores e incluso se recomienda actuar en un esquema gradual por fases, de modo que se vaya evaluando paulatinamente el efecto de las reglas aprobadas.



---

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Reglas ex ante para diferenciar los mercados en que actúan la plataforma digital colaborativa y los jugadores tradicionales y necesidad de reglas ex ante para proteger al consumidor.*

---

En los dos casos anteriores, la entidad debe analizar las medidas complementarias de auditoría al cumplimiento de las reglas ex ante, dado que los mercados en que actúan las plataformas digitales colaborativas son usualmente masivos, y el régimen usual de auditoría es fácilmente sobrepasado por el número de proveedores a auditar.

En consecuencia, es recomendable evaluar la aplicación de mecanismos de auditoría propios de la economía digital, basados en información detallada en línea, ya sea mediante la colaboración de las plataformas digitales, o mediante la imposición de obligaciones de suministro de información para dichas plataformas. Este tema se trata más adelante en el presente documento.

### 5.3 Diferenciación de los mercados.

En la economía digital colaborativa lo más usual es la prestación de servicios entre pares, que no son proveedores comerciales, sino que aprovechan sus activos para prestar servicios en épocas o tiempos en los que los activos no se están utilizando. Con ello, se

tiene un beneficio importante para la sociedad, por cuanto el uso de activos improductivos evita la adquisición de activos nuevos, facilita su pago, y provee a los ciudadanos con servicios que de otra manera no serían viables (dadas las altas inversiones en que se incurriría al adquirir activos nuevos).

Teniendo en cuenta lo anterior, la manera más fácil y conveniente de diferenciar los mercados es aplicar precisamente la naturaleza de la prestación de servicios entre pares, que caracteriza a muchas de las plataformas digitales colaborativas que actúan en los diferentes mercados.

Por ejemplo, para ello se aplican ciertos umbrales que se definen según cada sector. En el caso del sector de transporte podrían estar basados en la actividad de los proveedores de los servicios, es decir volumen de negocios anual, número de vehículos inscritos, o alguna característica similar que indique que la prestación de los servicios no es comercial, sino que obedece más bien a la satisfacción de las necesidades de los consumidores, con un esquema de provisión que no es continuo. En el caso de turismo, a nivel internacional se aplican umbrales como un número máximo de días al año en que se puede arrendar el inmueble (en el esquema de corta estadía) y/o limitación solo a un inmueble inscrito en la plataforma digital colaborativa por proveedor.

Las reglas ex ante anteriores, como ya se ha mencionado, tienen como propósito que exista una clara diferencia entre el mercado en que actúa la plataforma digital colaborativa (entre pares) y el mercado en que actúan los jugadores tradicionales (comercial o profesional), con lo que se previene y controla el riesgo de operadores ilegales prestando servicios en las plataformas colaborativas, sin el cumplimiento ni de reglas de acceso, ni de calidad y seguridad, ni ninguna otra que aplicare.



---

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Umbrales en que se apoyan las reglas ex ante para diferenciar los mercados en que actúa la plataforma digital colaborativa*

---

## 5.4 Regulación ex ante de las plataformas.

Como se ha indicado, el principio de esta Guía es que el acceso a las plataformas, contenidos y aplicaciones digitales en Colombia es abierto y de uso libre por disposición de la Ley de TIC (Ley 1341 de 2009). Solamente para los servicios de telecomunicaciones se prevé el régimen de habilitación general y regulación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Igualmente, dicha ley establece la neutralidad tecnológica en Colombia, por lo que no es viable legalmente establecer requisitos de tecnología a las plataformas, contenidos, aplicaciones por ninguna autoridad, más allá de las que por razones de estándares técnicos internacionalmente reconocidos deban cumplir.

En consecuencia, el régimen de acceso a las plataformas digitales es libre y no requiere ningún tipo de licencia, autorización o concesión adicional. Sin embargo, a nivel internacional en muchos casos se han aplicado condiciones inherentes a dicho acceso, solo cuando las plataformas muestran evidencias claras de tener una alta responsabilidad en el suministro del servicio al consumidor final.

En el caso por ejemplo del sector transporte se han aplicado a nivel internacional diferentes enfoques, en los cuales se aplican condiciones inherentes al acceso en materia de tributación, calidad y seguridad de los consumidores y suministro de información, siempre que ello sea indispensable para el beneficio público. En algunas ciudades del mundo se han establecido clasificaciones de los servicios provistos por las plataformas digitales colaborativas, de modo que estos son diferentes de los servicios provistos por los jugadores incumbentes tradicionales.

De este modo, manteniendo el acceso libre a las mismas, se permite instrumentar las medidas asociadas a dicho acceso ya mencionadas. Es el caso por ejemplo del estado de California<sup>11</sup> que estableció dichas medidas utilizando la clasificación de TNC (Transportation Network Company) y de muchas otras ciudades en el mundo.

### ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:

*Clasificación sectorial de los servicios prestados por los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa, respetando el principio legal de acceso libre de los ciudadanos a las plataformas digitales, contenidos y aplicaciones.*



## 5.5 Desregulación de los mercados con jugadores tradicionales.

La aparición de la economía digital colaborativa ha hecho posible que exista una mayor competencia en varios sectores y también mecanismos de auditoría directamente relacionados con los consumidores (como es el caso de la realimentación en tiempo real y en línea que pueden dar los consumidores de los servicios recién suministrados por los proveedores), los cuales pueden en algunos casos complementar e incluso suplir muchas de las regulaciones tradicionales aplicadas en los sectores. Por ello, es recomendable que las entidades sectoriales analicen en qué aspectos puede aplicarse una desregulación en los mercados, ya que una regulación más flexible o una desregulación de los mercados podría seguramente aumentar la entrada de otros jugadores, propiciando la multiplicidad de ofertas a los consumidores, reduciendo los precios y aumentando la calidad de los servicios.

Igualmente, es recomendable que se evalúen los requisitos de reglas de acceso, calidad y protección al consumidor tradicional, a la luz de los nuevos desarrollos de la economía digital, de modo que una flexibilización de los mismos pudiera traer un aumento de productividad de los sectores.

En todo caso, los análisis anteriores, que corresponden a las entidades sectoriales y a la autoridad de la competencia, deben ser realizados con el rigor que amerite, dependiendo de los objetivos que especialmente en seguridad y protección de la vida humana se tengan en cada sector.

<sup>11</sup> California Public Utilities Commission Decision 13-09-045 (Sept. 19, 2013). Se puede ver en <http://docs.cpuc.ca.gov/PublishedDocs/Published/G000/M077/K192/77192335.PDF>

Por último, es importante destacar que las decisiones de desregulación a jugadores incumbentes en mercados tradicionales, requiere del análisis de los impactos en el sector, por lo cual usualmente toman mayor tiempo, como fue la experiencia del estado de California (Estados Unidos) en el sector de transporte, generando debates políticos que requieren incluso decisiones a nivel del poder legislativo.



**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Oportunidades de desregulación en los sectores tradicionales, dada la influencia de la economía digital colaborativa.*

## 5.6 Responsabilidad de las plataformas digitales colaborativas.

Como fue analizado anteriormente, las plataformas digitales colaborativas pueden o no estar prestando efectivamente el servicio en el sector directamente al consumidor final, y pueden o no estar actuando en el mismo sector de los jugadores tradicionales. Así mismo, dependiendo de su funcionamiento, puede o no existir el riesgo de que a través de ellas se presente la entrada a los mercados tradicionales de proveedores comerciales o profesionales, sin que a estos se les aplique las reglas de acceso, seguridad y calidad que aplican a los jugadores tradicionales en los mercados.

Dependiendo de las conclusiones de los análisis anteriores, la responsabilidad sectorial de las plataformas varía ampliamente.

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Reglas ex ante para diferenciar los mercados en que actúan la plataforma digital colaborativa y los jugadores tradicionales y necesidad de reglas ex ante para proteger al consumidor.*



Los siguientes son los posibles casos.

- Plataforma que no presta servicios en el sector directamente a consumidores finales.
- Plataforma que presta servicios en el sector directamente a consumidores finales:
  - Actúa en el mismo mercado
  - Actúa en mercado diferente al del sector tradicional
  - Actúa en mercado similar
- Sin impacto importante en el sector tradicional
- Con potencial impacto importante en el sector tradicional
- Con riesgo de que exista entrada de operadores ilegales y sin reglas ex ante para controlarlo
- Con reglas ex ante para prevenir y controlar el riesgo anterior

Otros elementos que se recomienda utilizar para definir el grado de responsabilidad de la plataforma digital colaborativa hacen relación a la prestación de los servicios de forma continua, con ánimo de lucro y con generación de una cuota de mercado importante en el mercado asociado al servicio en cuestión.

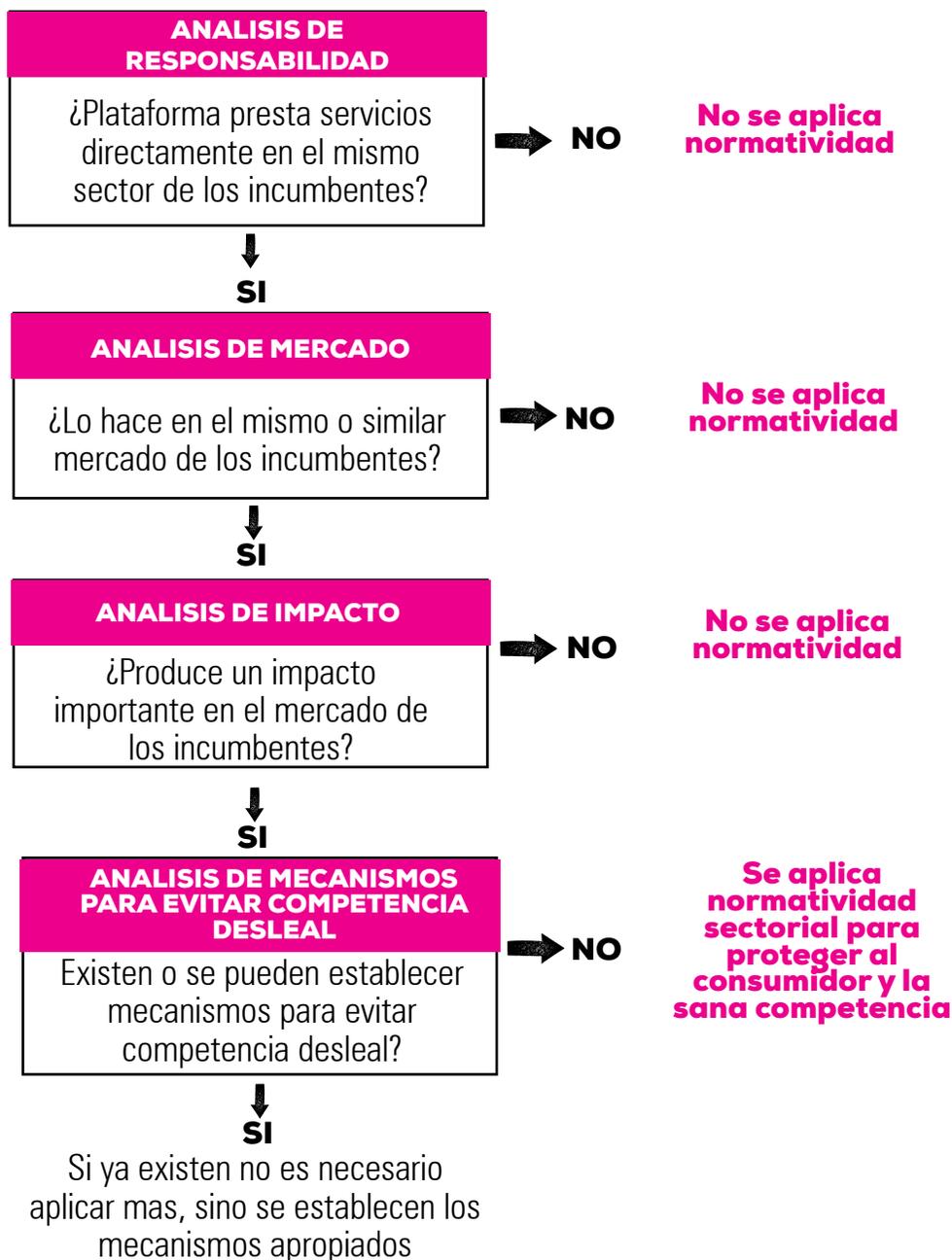
En los casos anteriores la responsabilidad de las plataformas aumenta si prestan servicios directamente a los consumidores finales en el sector y además existe el riesgo potencial de que a través de ellas actúen operadores comerciales o profesionales ilegales.

En el otro extremo la responsabilidad sectorial de las plataformas no existe si no prestan servicios directamente a consumidores finales en el sector, a aun haciéndolo o no actúan en el mismo mercado de los jugadores tradicionales, o aun haciéndolo, el riesgo de operadores ilegales está debidamente prevenido y controlado.

A continuación, se resume el proceso de análisis que se sigue habitualmente en relación con el grado de responsabilidad sectorial de las plataformas digitales colaborativas en el sector bajo consideración.

<sup>12</sup> Ver noticia en Los Angeles Times: "An overhaul of California's taxi regulations passes the Legislature". 31 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.latimes.com/politics/essential/la-pol-sac-essential-politics-updates-an-overhaul-of-california-s-taxi-1472711475-htmlstory.html>

## Ilustración 5 Proceso de análisis responsabilidad plataformas digitales



Fuente: UT Arthur D. Little – TelBroad

### 5.7 Efectos producidos por la entrada al mercado de las plataformas.

Este es sin duda uno de los aspectos más importantes para la entidad sectorial, ya que es vital comprender cuales son los efectos positivos que se producen por la entrada de los nuevos jugadores de la economía digital en los mercados.

En primera instancia, los efectos en los consumidores como: aumento de la calidad por mayor competencia, ofrecimiento de nuevas propuestas de valor para ciertos segmentos de los ciudadanos, disminución de los precios de los servicios, aumento de transparencia en la prestación de los mismos (mayor información) y mayor respeto a los derechos de los consumidores debido a una mayor información pública en línea y en social media.

- Efectos en las ciudades o regiones: aumento de recaudación de impuestos, mejora en la congestión en el tráfico, mejora en el medio ambiente, aumento del valor de la propiedad, aumento en la dificultad de arrendamientos a largo plazo, nuevas ofertas de productos que hacen crecer ciertos sectores y mayor información sobre los mercados.

- Efectos en los proveedores (de la plataforma): mayores oportunidades de negocios y de generación de ingresos, utilización de activos improductivos, acceso a mercados y disminución de la inversión para iniciar negocios.

- Efectos en los jugadores tradicionales: mayor competencia, posible acceso de jugadores ilegales a los mercados, mayores retos en la prestación de los servicios y mayor exposición pública.

Los efectos anteriores deben ser cuantificados en lo posible de modo que se incluyan en las discusiones de las decisiones con criterios serios y profesionales y sirvan como elementos adicionales muy importantes para la toma de decisiones. Es claro que estos efectos han jugado un rol muy importante a nivel internacional en las decisiones adoptadas por las entidades, ya sea para aumentar el recaudo tributario, disminuir la congestión, evitar el aumento del valor de la propiedad inmueble, facilitar nuevas formas de ingresos a personas desempleadas con activos improductivos, etc.



### **ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**

***Cuantificación hasta donde sea posible de efectos positivos y/o negativos de las plataformas actuando en los mercados.***

## **5.8 Medidas de protección al consumidor.**

La protección al consumidor en aspectos relacionados con la provisión del servicio en cada sector es de la mayor prioridad. Por ello, existen en

los regímenes de acceso a los mercados tradicionales medidas especiales que buscan ya sea proteger la seguridad de los consumidores, la calidad del servicio provisto o la información de los ciudadanos.

Por ejemplo, en los sectores de transporte y turismo, existen medidas relacionadas con la calidad y seguridad de los vehículos utilizados, la calidad y conocimiento de su labor de los conductores, la seguridad de los consumidores, en especial menores de edad, mecanismos de auditoría, entre otros.

En consecuencia, se recomienda a la entidad a analizar a aplicación de dichas medidas en el caso de servicios provistos por las plataformas. La experiencia internacional indica de nuevo que dichas medidas deben aplicarse solo si son indispensables para la protección de los consumidores en aspectos críticos de su salud o seguridad, como por ejemplo lo ilustra la decisión de la Comisión de Servicios Públicos en el Estado de California en el caso del sector transporte, en donde se exigió a los conductores de servicios tipo Uber a dar cumplimiento a las normas de seguridad para los usuarios establecidas para los taxistas, especialmente referidas al mantenimiento mecánico de los vehículo y a la adquisición de pólizas de seguro para accidentes.<sup>13</sup>

Otra de las medidas que es especialmente importante para la protección de los consumidores y que está casi siempre asociada con las plataformas digitales colaborativas, es el sistema de evaluación y calificación en línea que realizan los consumidores inmediatamente después de la prestación de los servicios por los proveedores individuales.

Estos sistemas, siempre que sean confiables y transparentes con los consumidores, permiten identificar a quienes utilizan los servicios a proveedores con problemas de calidad, y a las plataformas también tomar medidas sobre dichos proveedores (ya que está en su propio interés prestar servicios de calidad).

En consecuencia, existen herramientas de protección al consumidor que las entidades pueden utilizar mediante la aplicación de reglas ex ante y también

<sup>13</sup> La decisión de la Comisión de Transporte de California se puede ver en <http://d1qjti0g4mwkm0.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/04/Final4-21Decision.pdf>

existen mecanismos de la economía digital para proteger a los consumidores e identificar a proveedores que proveen servicios de baja calidad. Un adecuado balance entre los dos tipos de herramientas hace que los consumidores tengan una mayor protección, de modo que no sea necesario imponer otro tipo de medidas administrativas o de suministro de información, cuyos beneficios son bajos y sus costos altos.

En este adecuado balance, se recomienda a la entidad utilizar las conclusiones del análisis de responsabilidad de los proveedores, de modo que, si estos tienen bajos grados de responsabilidad, las medidas aplicadas sean menores que en el caso de que las plataformas tengan altos grados de responsabilidad en el suministro de los servicios.



**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Adecuado balance en las medidas de protección al consumidor aplicadas a los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa.*

### 5.9 Régimen tributario a aplicar.

La adecuada recaudación de impuestos sectoriales y locales aplicada a todos los jugadores en los mercados es de vital importancia para las ciudades y regiones en donde hacen presencia todos los jugadores, incluidos por supuesto los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa.

Sobre ello, la experiencia internacional es amplia, casos como ciudad de México que aplica una aportación sobre cada viaje realizado a los nuevos jugadores de la economía digital<sup>14</sup> y casos en el sector de turismo en los cuales los nuevos jugadores pagan los tributos sectoriales, como por ejemplo en san Francisco<sup>15</sup>.

En consecuencia, se recomienda a las entidades velar porque los nuevos jugadores paguen los impuestos o



**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Tributación sectorial y local aplicada a los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa.*

aportes que se apliquen en los sectores en que actúen, o nuevos aportes equivalentes y en proporción a su influencia en los mercados.

Ello implica crear nuevos mecanismos de control y monitoreo en la economía digital, sobre los cuales esta Guía se refiere más adelante en el numeral de autorregulación de las plataformas.

### 5.10 Autorregulación en las plataformas digitales colaborativas.

Es importante que la entidad analice si existen medidas de autorregulación o de apoyo a las entidades en ciertas temáticas que las plataformas digitales colaborativas deban cumplir.

Los siguientes casos son especialmente destacados en la experiencia internacional:

- Control a la aplicación de umbrales para evitar la acción de operadores comerciales ilegales que entran al mercado a través de las plataformas, y compiten sin cumplir las reglas aplicables en el sector. Por ejemplo, en el sector de turismo, Airbnb se ha comprometido a controlar la aplicación de un tiempo máximo de alquiler anual por proveedor o de la inscripción de solo una propiedad por cada proveedor e informar a los proveedores e incluso a las entidades sobre eventuales violaciones. Casos como el de San Francisco<sup>16</sup>, Londres<sup>17</sup> y París<sup>18</sup> ilustran las decisiones adoptadas.
- Recaudo y transferencia de impuestos. Igualmente, en el caso de los impuestos aplicados, es muy importante contar con la participación activa de las plataformas digitales colaborativas para poder asegurar que no

<sup>14</sup> Ver el texto de los acuerdos en la Gaceta Oficial No. 133 Bis de la Ciudad de México, disponible en: <http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/vut/resources/ExcelContent/17368/1/15072015.pdf>

<sup>15</sup> La decisión de la ciudad (Alcaldía) de san Francisco sobre la imposición de tributos a quienes alquilan servicios de hospedaje mediante plataformas colaborativas se puede ver en <http://www.sfbos.org/ftp/uploadedfiles/bdsupvrs/ordinances15/o0130-15.pdf>

<sup>16</sup> <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/03/airbnb-regulation-london-amsterdam-housing> y <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/01/airbnb-introduces-90-day-a-year-limit-for-london-hosts>

<sup>17</sup> [airbnb-introduces-90-day-a-year-limit-for-london-hosts](https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/01/airbnb-introduces-90-day-a-year-limit-for-london-hosts)

<sup>18</sup> Al respecto se puede ver: <https://www.theguardian.com/travel/2016/mar/31/airbnb-in-paris-to-warn-hosts-over-illegal-listings>



## **ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**

**Medidas de autorregulación que se deben aplicar a las plataformas digitales colaborativas o reglas ex ante en caso de que las anteriores no funcionen.**

---

se presente evasión. Por ejemplo, en el sector de turismo, Airbnb, recauda los impuestos sectoriales y locales y transfiere los recursos a las entidades respectivas en ciudades como París<sup>19</sup> y Amsterdam<sup>20</sup> por citar algunos casos.

Adicional a las medidas anteriores, es importante que ya sea por autorregulación o por mecanismos establecidos en las funciones de auditoría, las entidades reciban información agregada de mercado, de modo que puedan analizar las tendencias e impactos en los mismos en la economía digital y pueden mejorar su planeación sectorial, así como medir los impactos positivos de las plataformas.

### **5.11 Mercados laborales o de aliados de negocios.**

Como ya se indicado, los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa permiten a proveedores personales generar ingresos adicionales, mediante la utilización de sus activos improductivos (vehículos o inmuebles por ejemplo) o mediante el acceso a los mercados por medio de alianzas de negocios. Esto tiene un efecto muy positivo ya que ciudadanos que no tenían forma de generar ingresos mediante la forma tradicional de empleo, pueden ahora hacerlo mediante estas nuevas posibilidades en la economía colaborativa.

Sin embargo, en algunos sectores como transporte, logística y manufactura se empiezan a dar discusiones sobre los derechos aplicables y la frontera existente entre empleo tradicional y las nuevas formas flexibles de trabajo por cuenta propia.

Aunque dicha discusión no es nueva ni asociada solo con la economía colaborativa, e incluso aplica igualmente a la relación de los proveedores de jugadores incumbentes tradicionales en diferentes sectores, la magnitud de los nuevos jugadores y su gran visibilidad hace que tome mayor importancia en cierto sectores, por lo que a nivel internacional ha generado análisis adicionales, como es el caso de la Unión Europea que recientemente lanzó una consulta popular al respecto.<sup>21</sup>

Aunque esta es una decisión que corresponde al Ministerio de Trabajo en Colombia, se recomienda a las entidades informar a dicha entidad sobre las discusiones particulares que en cada sector vayan dándose, de modo que se tenga la adecuada coordinación con la entidad responsable del tema, por cuanto dichos debates pueden impactar las discusiones sectoriales a cargo de cada entidad.



## **ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**

**Medidas de autorregulación que se deben aplicar a las plataformas digitales colaborativas o reglas ex ante en caso de que las anteriores no funcionen.**

---

<sup>19</sup> Al respecto se puede ver: <http://publicpolicy.airbnb.com/wp-content/uploads/2015/08/Parisrelease-English.pdf>.

<sup>20</sup> Al respecto se puede ver: <https://www.airbnb.com.co/help/article/653/in-what-areas-is-occupancy-tax-collection-and-remittance-by-airbnb-available>. Ver también: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Amsterdam/73023.html>

<sup>21</sup> COM (2016) 127 final. La consulta pública sobre un pilar europeo de derechos sociales se lanzó el 8 de marzo de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016. Se puede ver en [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)

## Ilustración 6. Temáticas principales sujetas a análisis por las entidades

### Temáticas principales sujetas a análisis

- Clasificación del servicio y del mercado
- Diferenciación mercados y acceso a los mismos
  - Comercial y no profesional
  - Masivo y de nicho
  - Innovadores creando otros mercados
  - Por impactos
- Desregulación jugadores incumbentes
- Responsabilidad de las plataformas
- Regulación plataformas ex ante
- Protección al consumidor
  - Aspectos de calidad/seguridad consumidor
- Régimen tributario
  - Local y sectorial
- Autorregulación e información a proveer por nuevos jugadores

Fuente: UT Arthur D. Little - TelBroad

### 5.12 Decisiones a tomar en fases o en paquete.

En este punto de la guía es claro que existen varias decisiones a adoptar por parte de la entidad, las cuales pueden o no tener implicaciones normativas o regulatorias. A continuación, se resumen las mismas.

De acuerdo con lo anterior, la entidad debe decidir si las medidas a adoptar deben ser adoptadas en paquete o por fases, lo cual depende de cuál es el grado de incertidumbre en los mercados y en los impactos obtenidos.

Como regla general, a nivel internacional se ha optado por adoptar aquellas medidas que permiten diferenciar los mercados en una fase inicial, con una regulación ex ante básica de las plataformas, inicialmente junto con las medidas de protección al consumidor y el

régimen tributario, dejando para fases posteriores otras decisiones como autorregulación solo en algunos casos puntuales y desregulación de jugadores incumbentes tradicionales en el sector.

Las razones para dichas decisiones varían ampliamente en cada caso y se indican a continuación.

#### Fase inicial

- Necesidad de diferenciar los mercados y establecer umbrales para evitar la acción de operadores ilegales.
- Necesidad de establecer la responsabilidad de los jugadores en el mercado.
- Necesidad de clarificar la tributación de los jugadores.
- Necesidad de proteger al consumidor en casos en que estén implicadas la salud y la seguridad.

#### Fase posterior

- Análisis de las medidas de autorregulación de las

plataformas y de su implementación. Requieren discusiones complejas sobre autorregulación vs. regulación ex ante.

- Evolución del mercado y análisis adicionales para desregular. Requieren discusiones complejas a nivel político e información de los impactos que no está disponible en las fases iniciales de los cambios en el mercado.

Como se indica, aquellas medidas que requieran mayor discusión o mayor información de los mercados usualmente se toman en una segunda fase.



---

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Decisión sobre qué medidas se adoptan inicialmente y cuales se adoptan con posterioridad.*

---

### 5.13 Auditoria y régimen de sanciones

Es importante que la entidad clarifique cuales son los mecanismos de auditoria y el régimen de sanciones aplicables a los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa, manteniendo su rol como entidad sectorial responsable por la calidad de los servicios y la protección al consumidor en el sector respectivo.

Para esta discusión se deben tener en cuenta los análisis anteriores sobre responsabilidad de la plataforma digital colaborativa con el consumidor final, las condiciones adicionales en materia de calidad y seguridad en el régimen de protección al consumidor, y las medidas de autorregulación, de modo que haya total coherencia entre el rol de la entidad y las decisiones que en estos aspectos se aconsejen.

A continuación, se destacan las opciones más probables.

- En general, el régimen de auditoria y de sanciones será más estricto en la medida que la responsabilidad de la plataforma en el servicio sea mayor, en la medida que los requisitos de calidad y seguridad sean más estrictos y si las medidas de autorregulación son débiles.
- Por otra parte, dicho régimen será más flexible si la

responsabilidad de la plataforma en el servicio es baja, si las medidas de calidad y seguridad están apoyadas en mecanismos en línea de calificación de los proveedores y si las medidas de autorregulación de las plataformas han sido claras y funcionan adecuadamente.

Por lo anterior, se recomienda a la entidad dar prioridad a las medidas de autorregulación y suministro de información de las plataformas muy típica de la economía digital, de modo que su rol como auditor se facilite, evitando imponer medidas de alta carga administrativa que dado el tamaño del mercado tienen poca efectividad y son de alto costo.

---

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**

*Tributación sectorial y local aplicada a los nuevos jugadores de la economía digital colaborativa.*

---

### 5.14 Monitoreo de los mercados.

Finalmente y de gran importancia, la entidad requiere establecer mecanismos de monitoreo de los mercados a través del aprovechamiento de los instrumentos de suministro de información ya previstos, como son recaudo tributario, calificaciones de calidad del servicio de los consumidores, información agregada de mercado, controles al cumplimiento de umbrales para diferenciar los mercados personales y comerciales o profesionales.

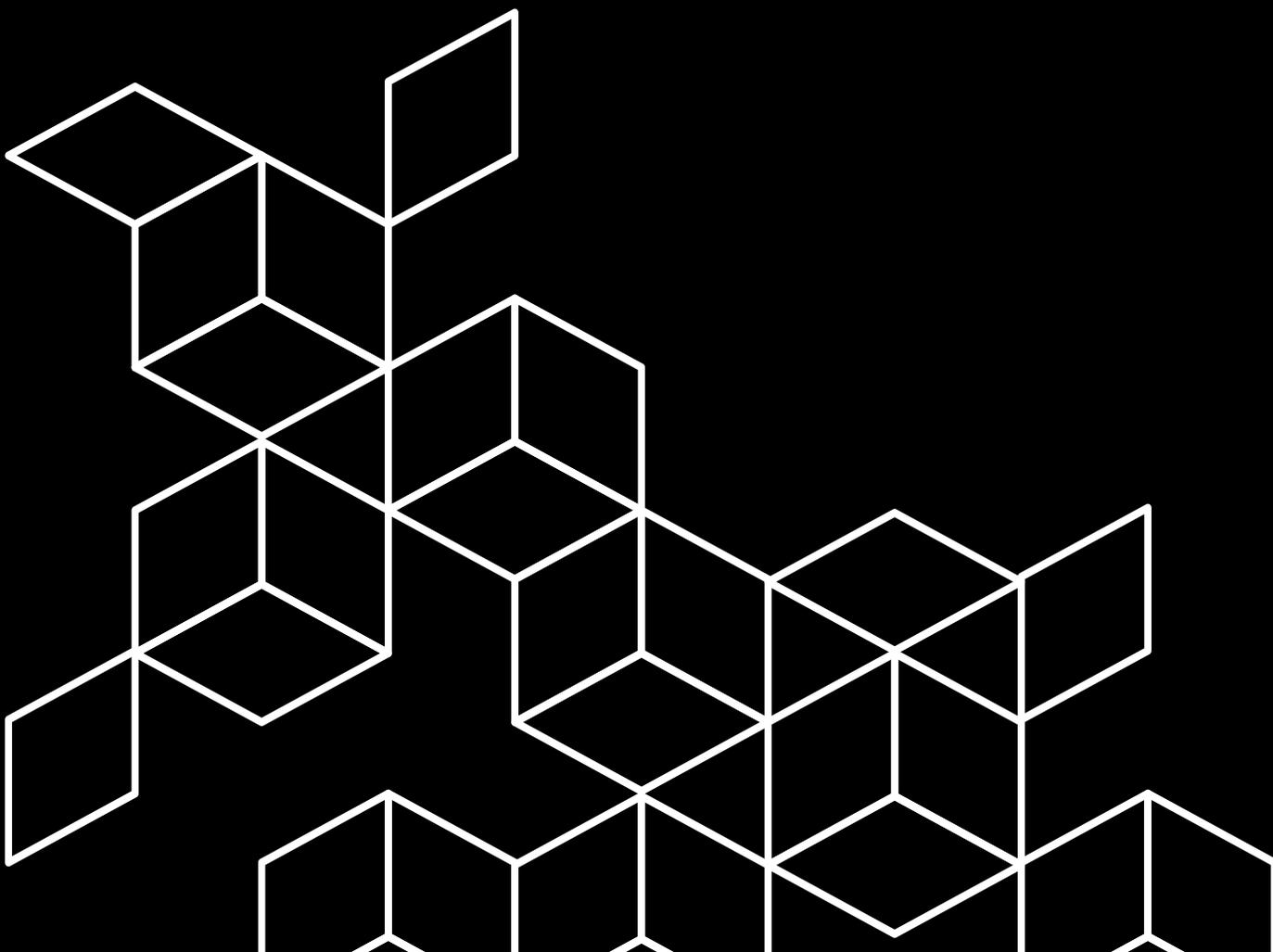
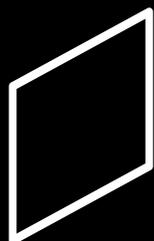
Lo anterior implica una oportunidad de modernización y aumento de eficiencia en el rol de la entidad, y una ventaja en la comprensión de los mercados, siempre que se disponga de las herramientas, ojalá en línea, para capturar la información acordada con las plataformas y procesarla para beneficio de los mercados, los ciudadanos y el rol de política pública sectorial de la entidad respectiva.

---

**ASPECTO IMPORTANTE A DEFINIR:**  
*Herramientas y metodologías para el monitoreo, ojalá en línea, de los mercados y los impactos en consumidores y proveedores en el sector*

---

# CON- CLU - SIONES



Igualmente, dado el entorno de economía digital es importante acceder a estudios de terceras fuentes y estudios de las propias plataformas, con el fin de mejorar la comprensión de los impactos en los mercados y en los consumidores, de modo tal que ello sirva para la opción de posteriores decisiones.

Teniendo en cuenta la prioridad legal que existe en Colombia para el desarrollo de la Sociedad de la Información, las TIC que la soportan, las plataformas, contenidos y aplicaciones igualmente apoyadas en las TIC y por ende la economía digital, el país debe estar dispuesto a darle impulso en todos los sectores a los nuevos jugadores, innovadores y nuevos modelos de negocios digitales.

Igualmente, son claros los beneficios en la economía, la competencia en los sectores, la generación de nuevos negocios, la mejora de los servicios para los ciudadanos y la generación de nuevos ingresos para aquellos que no se encuentran en el mercado laboral tradicional.

Asimismo, según lo demuestra la experiencia internacional, es posible y beneficioso para las entidades sectoriales adoptar decisiones que permitan que los beneficios se obtengan, generando un escenario normativo y/o regulatorio que controle los

posibles riesgos de prestación ilegal de los servicios, asegure el pago de los impuestos respectivos y defina las condiciones para garantizar la seguridad de los consumidores y la calidad de los servicios.

Igualmente, se tiene una oportunidad de modernización sectorial, permitiendo a las entidades una operación eficiente y una mucha mejor comprensión de los mercados, a la vez que se aprovecha la entrada de nuevos jugadores para mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos e incrementar los ingresos fiscales en las ciudades o regiones, en las que actúan los nuevos jugadores de la economía digital.

# GUÍA METODO LÓGICA

Recomendaciones  
para el desarrollo  
de políticas  
regulatorias  
en un entorno  
de economía  
colaborativa



Lorem

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem Ipsum

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem Ipsum

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua.