

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Magistrado Ponente:	Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
EXPEDIENTE:	25000234100020210114400
Demandante:	RAPPI S.A.S.
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto:	Sentencia

Decide el Tribunal sobre la demanda interpuesta por RAPPI S.A.S., a través de apoderada judicial, contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

La demanda

Con base en memorial radicado el 14 de diciembre de 2021 RAPPI S.A.S., mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 solicitó como pretensiones que se declare la nulidad de los siguientes actos.

Resolución 65205 de 16 de octubre de 2020 “*Por la cual se decide una investigación administrativa*”, proferida por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Resolución 65468 de 8 de octubre de 2021 “*Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación*”, proferido por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Resolución 70138 de 29 de octubre de 2021 “*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*”, proferida por la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condene a la demandada a reintegrar el valor de la multa impuesta por un valor de \$1.755'606.000 M/Cte., con intereses.

Como pretensión subsidiaria solicitó que se reduzca el valor de la multa impuesta.

La demandante expresó como fundamento de su demanda los siguientes **hechos**.

La Superintendencia de Industria y Comercio inició en contra de RAPPI S.A.S. una investigación administrativa por la presunta violación de normas del Estatuto del Consumidor (artículos 3,23,24,26,29,30,33,43,47,50 y 51 de la Ley 1480).

Surtido el procedimiento administrativo, la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la Resolución 65205 de 16 de octubre de 2020, mediante la cual sancionó a RAPPI con multa por el incumplimiento de los artículos 3,23,24,26,29,30,33,43,47,50 y 51 de la Ley 1480 de 2011.

El 11 de noviembre de 2020, RAPPI interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra la resolución sancionatoria.

Mediante Resolución 65468 de 8 de octubre de 2021, la Superintendencia de Industria y Comercio confirmó integralmente la sanción impuesta.

Posteriormente, a través de la Resolución 70138 de 29 de octubre de 2021, la Superintendencia Delegada para la Protección del Consumidor resolvió el recurso de apelación, confirmando la decisión sancionatoria.

Actuaciones procesales

Por auto de 22 de febrero de 2022 se dispuso escindir la demanda presentada y el despacho sustanciador de la presente providencia asumió únicamente el conocimiento de la demanda contra los actos administrativos que impusieron una sanción administrativa a RAPPI por violación de las normas de protección al consumidor (registro 4 aplicativo SAMAI)

Cumplido lo anterior, mediante auto de 19 de enero de 2023, se rechazó la demanda (registro 25 aplicativo SAMAI)

Contra la decisión la parte demandante interpuso recurso de apelación (registro 29 aplicativo SAMAI).

Concedido el recurso, el 31 de agosto de 2023 el H. Consejo de Estado revocó la decisión apelada y, en consecuencia, ordenó proveer sobre la admisión de la demanda (registro 38 aplicativo SAMAI).

Por auto de 7 de diciembre de 2023, se admitió la demanda y se ordenó notificar a la demandada, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (registro 40 aplicativo SAMAI).

El auto admisorio de la demanda se notificó el 12 de enero de 2024 a la demandada, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (registro 48 aplicativo SAMAI).

La Superintendencia de Industria y Comercio contestó la demanda el 27 de febrero de 2024, oponiéndose a las pretensiones de la demanda (registro 58 aplicativo SAMAI).

En auto de 18 de abril de 2024 se fijó el litigio, se incorporaron como pruebas los documentos aportados por las partes con la demanda y la contestación. Finalmente, se dispuso dictar sentencia anticipada y, por lo tanto, correr traslado para alegar de conclusión (registro 62 aplicativo SAMAI).

Contra la fijación del litigio, la parte demandante interpuso recurso de reposición (registro 66 aplicativo SAMAI).

Mediante proveído de 31 de mayo de 2024, se resolvió el recurso de reposición interpuesto en el sentido de revocar la decisión recurrida y, en consecuencia, fijar el litigio conforme a lo solicitado (registro 73 aplicativo SAMAI).

Alegatos de conclusión

La **demandante** presentó, oportunamente, su escrito de alegatos de conclusión. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda (registro 77 aplicativo SAMAI).

La **entidad demandada** presentó, dentro de la oportunidad legal, alegatos de conclusión. Insistió en los argumentos expuestos con la contestación de la demanda (registro 79 aplicativo SAMAI).

Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no presentó concepto.

Consideraciones de la Sala

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede la Sala a emitir el fallo correspondiente.

Problema jurídico

Se trata de establecer si corresponde declarar la nulidad de los actos acusados, expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme a lo expuesto en la demanda.

Los cargos contra los actos demandados y el análisis de la Sala

Cargo primero. Falsa Motivación. Carecen de congruencia los supuestos fácticos y jurídicos para aducir que RAPPI es una plataforma de comercio electrónico

Argumentos del demandante

La Superintendencia de Industria y Comercio construyó la decisión sancionatoria sobre supuestos fácticos erróneos y una indebida interpretación jurídica, particularmente del artículo 49 de la Ley 1480 de 2011, al concluir que RAPPI opera como una plataforma de comercio electrónico cuando en realidad actúa como portal de contacto.

Señaló que se justificó la calificación de RAPPI como plataforma de comercio electrónico sobre premisas que no corresponden a la realidad de su modelo de

negocio, ya que no se obtienen beneficios derivados directamente de la comercialización de bienes y servicios.

Tampoco cobra “*comisiones por ventas*” o participa en utilidades, no fija precios de los productos, no controla o materializa la entrega de los productos y no es parte de la relación de consumo entre usuarios y aliados comerciales.

Por el contrario, expresó que los ingresos de la demandante provienen exclusivamente del uso y alquiler de la plataforma tecnológica a los aliados comerciales, no de la venta de productos.

Precisó que los precios, cantidades y condiciones comerciales son fijados autónomamente por los aliados comerciales.

La entrega de los productos corresponde a los repartidores independientes, en virtud de un mandato celebrado directamente con el consumidor, no con RAPPI, por lo que no existe un contrato de mandato entre la demandante y los repartidores.

Por lo tanto, los hechos aducidos por la Superintendencia de Industria y Comercio no se ajustan a la realidad probatoria y desconocen incluso pruebas recaudadas en el proceso (estados financieros, contratos, términos y condiciones).

De otro lado, desde el punto de vista jurídico, la SIC aplicó de manera indebida el artículo 49 de la Ley 1480 de 2011 ya que RAPPI no tiene la condición de proveedor de bienes o servicios, por lo cual no cumple con los presupuestos normativos para ser considerada una plataforma de comercio electrónico.

Por el contrario, dadas las características del modelo de negocio de RAPPI, se debe considerar como un portal de contacto (artículo 53 de la Ley 1480).

Indicó que los criterios de pluralidad de intervinientes, gestión de pagos, atención de quejas y reclamos y obtención de ingresos indirectos no transforman la naturaleza jurídica del intermediario, incluso según la propia Guía de Comercio Electrónico de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Concluyó que desde el inicio de la investigación se vulneró la presunción de inocencia e imparcialidad, ya que desde un inicio se dio por cierto que RAPPI era una plataforma de comercio electrónico.

Argumentos de la demandada

Sostuvo que la calificación de RAPPI como proveedor de bienes y servicios a través del comercio electrónico se basó en un análisis probatorio, normativo sistemático y del precedente administrativo uniforme.

Afirmó que su análisis no se sustentó exclusivamente en el artículo 49 de la Ley 1480 de 2011, sino en una interpretación sistemática del artículo 5.11 (definición de proveedor o expendedor), artículo 49 (definición de comercio electrónico), artículo 50 (obligaciones del proveedor en comercio electrónico) y del artículo 53 (portales de contacto) del Estatuto del Consumidor.

Refirió que el precedente administrativo fijado desde la Resolución 50536 de 2015 (caso MercadoLibre), ha sido aplicado de forma uniforme y previa al caso RAPPI.

Por lo tanto, no creó nuevos criterios, sino que aplicó los ya decantados para diferenciar un portal de contacto de una plataforma de comercio electrónico.

Se identificaron múltiples elementos probatorios que excluyen a RAPPI de la categoría de portal de contacto y la ubican como proveedor.

Entre ellos señaló los siguientes.

- El beneficio económico directo e indirecto, pues la demandante cobra un porcentaje de las ventas realizadas a través de la plataforma (denominado “uso o alquiler de la plataforma”), lo cual demuestra un incentivo económico directo ligado a la concreción de relaciones de consumo.
- La intervención de la demandante en el pago, pues no solo facilita pagos, sino que desarrolla y controla medios propios (Rappipay, Rappicréditos), subrogándose como acreedor del pago, lo que demuestra participación en una etapa esencial de la relación de consumo.
- Enfatizó que Rappi gestiona directamente las peticiones, quejas, reclamos y devoluciones, incluso, compensando mediante Rappicréditos, lo cual es incompatible con la noción legal de portal de contacto, la cual solo exige que debe informar quién es el proveedor.

- Rappi actúa como anunciante, pauta publicidad, envía mensajes promocionales y diseña incentivos para estimular el consumo, lo cual evidenció su rol activo en la comercialización.
- La entrega y logística es controlada por la plataforma de “Rappitendero”, lo cual incluye seleccionar, capacitar y gestionar a los repartidores; define tiempos, condiciones y supervisa la entrega; y responde ante el consumidor por fallas en la entrega.

Con base en ello, afirmó que Rappi tiene incidencia directa en la obligación de entrega, aspecto central de la relación de consumo.

Análisis de la Sala

De acuerdo con lo planteado por las partes, la controversia consiste en determinar si la demandante, conforme a su modelo de negocio, opera como un portal de contacto o, como se concluyó en los actos acusados, se trata de una plataforma de comercio electrónico.

Para ello, resulta necesario referir la normativa que gira en torno a estos dos conceptos -portal de contacto y comercio electrónico-, para luego analizar la fundamentación de los actos acusados con respecto a lo que se indicó en los cargos de la demanda.

El comercio electrónico es una figura jurídica que viene siendo desarrollada desde la Ley 527 de 1999, literal b), artículo 2, que lo definió como el que:

“Abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar. Las relaciones de índole comercial comprenden, sin limitarse a ellas, las siguientes operaciones: toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público; de empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial; de transporte de mercancías o de pasajeros por vía aérea, marítima y férrea, o por carretera.”.

Luego, el Estatuto del Consumidor -Ley 1480 de 2011- estableció en el artículo 49 que el comercio electrónico es *“la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre proveedores y los consumidores para la comercialización de productos y servicios.”*.

En este orden de ideas, se advierte que el comercio electrónico es toda relación de índole comercial estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar.

Dentro del comercio electrónico encajan todos los actos de comercio en los que se vea inmiscuido un mensaje de datos, entre ellos, el suministro o intercambio de bienes o servicios, los acuerdos de distribución y toda operación de representación o mandato comercial.

Estos actos de comercio electrónico vinculan los negocios u operaciones mercantiles concertados entre proveedor y consumidor para el suministro de bienes y servicios, siempre que se realicen a través de un mensaje de datos.

De manera concreta y para el caso que nos ocupa se puede establecer que el comercio electrónico se da cuando se pacta el suministro de bienes entre proveedor y consumidor a través de mensajes de datos o de cualquier medio similar, como podría ser una aplicación móvil o un sitio web.

En ese contexto, se puede establecer que en el actual panorama comercial hay plataformas digitales de comercio electrónico en las cuales se intercambian bienes y servicios.

Ahora bien, cuando se busca una definición legal del concepto portal de contacto, la ley colombiana lo definió de manera expresa en la Ley 2439 de 2024; sin embargo, el Estatuto del Consumidor -Ley 1480 de 2011- ya se refería a dicha institución jurídica.

El artículo 53 del Estatuto del Consumidor¹ señala que quien ponga a disposición una plataforma electrónica en la que personas naturales o jurídicas puedan ofrecer

¹ Artículo 53. Portales de contacto. Quien ponga a disposición una plataforma electrónica en la que personas naturales o jurídicas puedan ofrecer productos para su comercialización y a su vez los consumidores puedan contactarlos por ese mismo mecanismo, deberá exigir a todos los oferentes

productos para su comercialización y, a su vez, los consumidores puedan contactarlos por ese mismo medio funge como un portal de contacto.

Es decir que desde dicha regulación se puede entender que un portal de contacto es una plataforma electrónica en la que personas naturales y jurídicas pueden ofrecer sus productos, siendo contactados directamente a través de la plataforma por los consumidores interesados en el bien o servicio ofrecido.

En otras palabras, a través de un portal de contacto se podrán ofrecer bienes y servicios por parte de su proveedor², quien será contactado por el consumidor³ interesado a través del medio electrónico para que entre ellos convengan el negocio jurídico respectivo.

Para el logro de la dinámica comercial, además de ser una exigencia normativa, todo portal de contacto deberá exigir a los oferentes información que permita su identificación, para lo cual deberán contar con un registro en el que conste, como mínimo, el nombre o razón social, documento de identificación, dirección física de notificaciones y teléfonos⁴.

Lo anterior, con el fin de que dicha información pueda ser consultada por quien haya comprado un producto y pretenda presentar alguna queja o reclamo, además de poder brindar la información que requieran las autoridades públicas.

Esto es, desde la definición de las dos figuras se destaca que el ejercicio del comercio electrónico implica la interacción de los sujetos de la relación comercial a través de un mensaje de datos o de un medio similar, mientras que un portal de contacto es, simplemente, el sitio a través del cual los dos sujetos se interconectan

información que permita su identificación, para lo cual deberán contar con un registro en el que conste, como mínimo, el nombre o razón social, documento de identificación, dirección física de notificaciones y teléfonos. Esta información podrá ser consultada por quien haya comprado un producto con el fin de presentar una queja o reclamo y deberá ser suministrada a la autoridad competente cuando esta lo solicite.

² **Artículo 5°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

11. Proveedor o expendedor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.

³ **Artículo 5°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

3. Consumidor o usuario. Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.

⁴ Artículo 53 de la Ley 1480 de 2011

para la realización del negocio u operación comercial sin que la plataforma incida en dicho negocio.

En otras palabras, el portal de contacto es el medio a través del cual se logra la interacción entre proveedor y consumidor, mientras que el acto de comercio electrónico surge única y exclusivamente por quienes comercializan y adquieren un bien o servicio.

En este contexto, se observa que el análisis realizado por la Superintendencia de Industria y Comercio en torno al modelo de negocio de la demandante concluyó que su plataforma no podía considerarse como un simple portal de contacto.

En la Resolución 65205 de 16 de octubre de 2020 se realizó un análisis de diversos aspectos del modelo de negocio de RAPPI para, luego, enlazar todos los resultados y concluir que la forma en que la demandante desarrolló su negocio no era la de un portal de contacto sino la de una plataforma de comercio electrónico.

En este orden de ideas, es necesario revisar tales aspectos, su fundamentación y medios probatorios para determinar si lo resuelto por la autoridad demandada se encuentra acorde con la realidad o si, tal como lo sostiene la demandante, carece de una motivación correspondiente.

RAPPI se constituyó como un portal de contacto. Sostiene que cuenta con un espacio virtual mediante el cual conecta dos partes: consumidor y expendedor. Así lo establece en su objeto social.

"(...) (I) Conectar consumidores con expendedores por medio de una plataforma virtual compuesta por una página web y una aplicación móvil, para que los consumidores ingresen a la plataforma virtual, se informen sobre los productos de consumo exhibidos y puedan realizar la transacción de compraventa directamente con los expendedores de manera electrónica;

(II) La sociedad a través de la plataforma virtual realizará las siguientes acciones:

A) Exhibir diferentes productos de consumo de forma publicitaria para que puedan servir de referencia a los consumidores,

B) Facilitar el encuentro entre consumidores y expendedores para la realización del vínculo contractual,

C) Permitir el uso de la plataforma de pagos, sin que en este proceso implique vínculo alguno con la sociedad, ya que por la tecnología implementada el pago se realiza directamente a los expendedores.

D) Sirve de medio de envío de comunicaciones entre los consumidores y los expendedores.

En desarrollo del mismo, la sociedad podrá por su propia cuenta o en asocio con otra u otras sociedades, comercializar los bienes, productos o servicios que adquiera a cualquier título, abrir establecimientos de comercio con tal fin (...)"

Desde lo allí referido, podría considerarse que las actividades de RAPPI se limitan a realizar las veces de portal de contacto, pues su actividad se limitaría a enlazar a un proveedor de servicios con un consumidor sin influir o participar de la concertación del negocio que los sujetos realizan.

Sin embargo, revisadas las pruebas que obran en el expediente, la actividad de la plataforma RAPPI no se limitó a lo establecido pues hay varias diferencias entre lo que se afirma en el objeto social y la forma de negocio como realmente opera.

En primera medida, la operación de RAPPI comunica a 3 sujetos distintos los cuales se interconectan a través de la asistencia de la demandante y con quien se acuerdan diferentes términos y condiciones para la implementación de los actos que despliega cada uno.

La demandante denominó a los 3 sujetos, así: i) establecimientos de comercio, proveedores de servicios y aliados comerciales; ii) rappidenderos o mandatarios y iii) consumidores.

Conforme a ello, se observa que la demandante, en escrito con radicado 18-256766-2 de 24 de octubre de 2018, definió a los sujetos mencionados, así.

"a. Establecimientos de comercio/proveedores de servicios (terceros)-Aliados Comerciales de Rappi: Diversos terceros, quienes exhiben sus productos o servicios en la plataforma virtual Rappi. De esta manera, se entiende que son ellos quienes están ofreciendo sus bienes y servicios y consecuentemente quienes los comercializan. Por esta razón, es el encargo (sic) de emitir factura. Rappi únicamente envía, por correo electrónico, un recibo.

Para que sus bienes y servicios sean exhibidos en la plataforma, se celebra un acuerdo de cooperación entre Rappi y el Aliado Comercial, por el uso y alquiler de la plataforma virtual Rappi cobra un porcentaje de los valores transados a través de la plataforma". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

"B. Rappidenderos: trabajadores independientes, que utilizan la plataforma virtual Rappi (específicamente la aplicación Rappidendero) para recibir, aceptar y gestionar encargos realizados por los consumidores por medio de la plataforma virtual Rappi. De esta manera, se entiende que en el momento en que el Rappidendero acepta la orden del consumidor, se constituye un contrato de mandato remunerado entre el consumidor (mandante) y el Rappidendero (mandatario). La remuneración consiste en el costo del servicio de domicilio y la propina, cuyo valor en su totalidad corresponde al Rappidendero, se aclara que Rappi no cobra ningún porcentaje del costo de domicilio que recibe el Rappidendero en calidad de remuneración del mandato realizado.

Para que los Rappidenderos puedan acceder a la aplicación Rappidenderos, deben haberse registrado previamente, aceptado los términos y condiciones de dicha aplicación y haber realizado una capacitación".

"C. consumidores personas quienes utilizan la plataforma virtual Rappi para adquirir bienes y servicios de terceros exhibidos en ella. Se aclara que para el registro y uso de la plataforma virtual Rappi, deben aceptar los términos y condiciones de la misma".

De acuerdo con las definiciones de la demandante el aliado comercial es quien ofrece sus bienes y servicios y, consecuentemente, quien los comercializa. Por permitir esa comercialización RAPPI recibe del aliado comercial un valor por el uso y alquiler de la plataforma.

A su vez, los rappidenderos se catalogan como trabajadores independientes, quienes utilizan la plataforma para recibir, aceptar y gestionar los encargos realizados por los consumidores, entre los cuales se suscribe un contrato de

mandato, cuyo costo es el servicio a domicilio y la propina que se reconoce por el mismo.

Por su parte, los consumidores son quienes utilizan la plataforma para adquirir los bienes y servicios de los aliados comerciales, previo registro y aceptación de los términos y condiciones.

Es decir que en el modelo que ofrece RAPPI, contrario a los portales de contacto, no son dos sujetos los que se interconectan para la adquisición de bienes y servicios, sino que hay otro sujeto que se encarga de llevar el bien o servicio adquirido hasta el lugar donde se encuentre el consumidor.

Según los términos y condiciones para el uso de la plataforma RAPPI, que se incorporaron a la investigación administrativa, se observa que también aparece una nueva figura, pues hay un acuerdo entre el usuario y su mandatario, siendo la plataforma el medio de comunicación entre uno y el otro.

Estas circunstancias tienen incidencia determinante en la intención de RAPPI de presentarse como un portal de contacto, pues como se pasará a explicar todos los sujetos actúan guiados y coordinados por la demandante, directa o indirectamente.

Para desarrollar lo anterior, la Sala tratará de forma separada la relación de cada uno de los sujetos con RAPPI para, luego, entrelazar toda la actividad que desarrolla la aplicación, lo cual permitirá establecer si puede o no definirse como un portal de contacto.

Sobre la relación con los aliados comerciales

Como ya se ha advertido, los aliados comerciales son los proveedores de los bienes y servicios quienes, para hacer uso de la plataforma RAPPI, deben suscribir un acuerdo comercial.

Según lo indicó el representante legal suplente de RAPPI, señor Diego Felipe Alonso Cruz, los acuerdos comerciales son, en general.

Respuesta: "si, digamos que en los acuerdos comerciales se encuentran todos los aspectos referentes a las preguntas, en cuanto garantía, quien responde por la garantía, quien fija el precio, etc., todo eso está consignado en los acuerdos comerciales, entendiendo que la garantía quien realmente responde es el aliado comercial, básicamente ósea está consignado y se tiene unos acuerdos comerciales con los aliados precisamente para definir este tipo de cosas de quien responde ante quien". (Minuto 14:07 en adelante).

Por lo tanto, se puede apreciar que dichos acuerdos comerciales obedecen a los términos y condiciones en los que se debe utilizar la plataforma para la comercialización de bienes y servicios, las obligaciones de las partes y demás aspectos que rigen la relación comercial que surge entre el aliado comercial y RAPPI.

También se debe mencionar que hay dos modelos de acuerdo comercial, a saber: i) de cooperación y ii) de colaboración.

El primero –cooperación– se caracteriza especialmente porque el aliado comercial requiere de RAPPI para la manipulación de los bienes y servicios que se ofrecen, además que quien realiza la entrega de los productos solicitados a través de la plataforma de RAPPI es un rappidero.

En cambio, en el segundo –colaboración–, quien administra la aceptación, trámite y entrega de los productos así como la actualización de los mismos en la plataforma es el aliado comercial.

Al revisar los acuerdos comerciales, el Tribunal encuentra ciertas particularidades que develan la participación de RAPPI en la relación que, adujo, solo se genera entre el aliado comercial y el consumidor.

En primera medida, en los acuerdos de cooperación la remuneración exigida por RAPPI a sus aliados comerciales depende directamente del volumen de ventas que realice el proveedor. La suma de los negocios concertados es la base para determinar la ganancia de la demandante: en el acuerdo comercial se establece una utilidad para la demandante que oscila entre el 15% y 27% del total facturado.

Es decir, más allá de alquilar el uso de su plataforma RAPPI exige una utilidad por las ventas realizadas a través suyo, por lo que, más que un alquiler o arriendo de un sitio web o aplicación, RAPPI suministra un medio a sus aliados para que agudicen su actividad comercial, de forma tal que aumenten sus ventas.

Pactar de esa manera la remuneración por el uso de la plataforma no sugiere la entrega del uso de la misma sino una alianza que lo hace partícipe del negocio de sus aliados, ya que entre más vendan estos mayores serán las ganancias de RAPPI.

Dicha relación se asimila más a una sociedad que a un alquiler o arrendamiento, pues mientras en la primera se genera una utilidad recíproca, en la segunda solo surge la obligación de suministrar un canon periódico por el uso del bien alquilado. Es tanto como si el dueño del local comercial obtuviera utilidades en función de las ventas del establecimiento de comercio.

La aseveración anterior encuentra fundamento en los términos y conclusiones estipulados para los acuerdos comerciales de cooperación en los que se exige a los aliados comerciales publicitar su “*alianza*” con RAPPI.

Es decir, la misma demandante sostiene que entre ella y los proveedores existe una alianza, lo cual no es propio de un portal de contacto el cual se limita a exigir un canon por el alquiler de su sitio web o aplicación, sin que sus suscriptores y él tengan esa relación.

Del mismo modo, lo anterior explicaría el motivo por el cual RAPPI exige que todas las ventas se deban realizar a través de la plataforma pues de hacerse a través de un canal distinto su interés económico se vería afectado. Circunstancia diferente a un portal de contacto, al cual no le interesa el medio a través del cual se materializa el negocio jurídico.

En este punto vale la pena destacar que además de la comisión que exige RAPPI por las ventas que se realizan a través de la plataforma, en los términos y condiciones que debe aceptar el consumidor para el uso de la misma se observa que RAPPI pone en conocimiento su facultad para aumentar el valor de los bienes y servicios ofrecidos por los aliados, hasta en un 10% (literal g), lo cual demuestra que no solo alquila una plataforma sino que puede incidir directamente en los términos y condiciones en los que se comercializa un producto.

Esa variable se reconoce en los estados financieros de RAPPI como actividad ordinaria “*Mark Up*”, la cual corresponde al sobrecosto cobrado con respecto al precio de los productos ofrecidos a través de la APP RAPPI, el cual es concertado con el aliado y puesto en conocimiento del usuario⁵.

Esta facultad de fijar el precio no es propia de un portal de contacto, sino de un proveedor de bienes y servicios.

⁵ Estados financieros con radicado No. 18-256766-59 de 9 de enero de 2020

Otro aspecto económico que llama la atención es la cláusula pecuniaria que se establece en los acuerdos en caso de terminación anticipada del mismo por parte de un aliado comercial, la cual se tasa en el 10%, nuevamente, del total de las ventas que se hayan realizado a través de la plataforma.

Es decir, RAPPI protege sus acuerdos comerciales tasando una cláusula pecuniaria bastante significativa la cual depende, de nuevo, de las ventas realizadas lo cual destaca la carencia de un importe fijo, como el precio de un alquiler, y resalta más la figura de una alianza en la que se dividen utilidades.

También es relevante que los aliados tienen la obligación de informar constante y oportunamente a RAPPI sobre cambios, novedades y demás circunstancias que afecten los bienes y servicios ofrecidos a través de la plataforma en cuanto a su disponibilidad, cantidad, calidad y precio, pues el único autorizado para actualizar dicha información en la plataforma es RAPPI, poniendo de presente el control que ejerce RAPPI sobre lo publicitado.

No se puede pasar por alto que RAPPI reconoce a sus aliados el 35% del valor de las compras pagadas, sin incluir los productos que no requieran preparación. Circunstancia que también denota la alianza –sociedad– que establece la demandante con los proveedores: este aspecto dilucida que comparten las pérdidas emanadas de los servicios prestados.

Pero no solo es eso, por el uso de su plataforma la demandante exige una compensación ante la tardanza en la entrega de los productos a los rappideros o en la toma de la orden solicitada por el consumidor (cooking time), la cual debe asumir el aliado comercial.

Además, exige a sus aliados ante la tardanza en la preparación de los pedidos -más de 40 minutos-, otorgar un 10% de descuento.

Lo anterior es un aspecto que desfigura totalmente las características de un portal de contacto, cuyo objeto es entrelazar a un proveedor y a un consumidor, siendo ajeno para él toda la dificultad que se presenta entre los sujetos del negocio jurídico.

Cabe mencionar que allí se estipuló que es obligación de los aliados entregar a los rappideros los bienes y servicios sin exigir ningún pago por ellos, lo cual advierte

la dirección del proceso por parte de RAPPI, aspecto que será desarrollado más adelante cuando se trate el asunto de quienes entregan las órdenes solicitadas.

Otro ítem que da cuenta de la participación de la demandante en la relación entre proveedor y consumidor es que exige particularidades en la prestación del servicio, tendientes a la satisfacción del consumidor con un servicio de calidad, aspecto que en un portal de contacto normal solo incumbiría al proveedor.

Por otro lado, si bien en los acuerdos comerciales de colaboración (market place) se observan detalles similares a los referidos anteriormente, también se evidencia que en estos se estipulan algunas cláusulas que se tornan particulares, dado el aparente portal de contacto que sugiere ser la demandante.

En esta clase de acuerdo comercial no es RAPPI quien maneja todos los aspectos publicitados en la plataforma, sino que es el aliado comercial quien deberá tramitar y entregar las órdenes, aceptarlas y cancelarlas y, también, modificar y actualizar el precio de los bienes y servicios ofrecidos.

Sin embargo, se reitera que todas las órdenes deben tramitarse única y exclusivamente por la plataforma de RAPPI y se exige que en ella se publiciten los mismos productos y promociones que el aliado tenga en sus puntos propios. Lo anterior, en atención a que RAPPI es remunerado con el 10% de las ventas que se realicen a través de esta modalidad de acuerdo.

Lo anterior reitera la alianza entre quien tiene el bien o servicio y quien aporta un medio para su comercialización, generando con ello una utilidad recíproca, lo cual distancia esta relación de la que conforma un portal de contacto y un proveedor.

En dichos acuerdos se precisa un aspecto crucial pues como modalidad de pago se incluye, además de los métodos tradicionales efectuados al aliado con la entrega de la orden, el método de pago in-app, el cual se refiere a los pagos que se efectúan por medio de la plataforma de RAPPI. Dichos pagos comprenden los que se realizan con tarjeta de crédito, RappiPay y RappiCréditos.

También se obliga al aliado a reconocer los tiquetes de servicio al cliente que reconoce RAPPI a los usuarios que tienen algún inconveniente con el bien o servicio.

Lo anterior significa, no solo que RAPPI reconoce descuentos directamente a los usuarios que adquieren bienes y servicios a través de la plataforma, sino que expide documentos redimibles ante los aliados, lo cual es atípico para un portal de contacto.

Esto, sin duda, demuestra que aún en la modalidad de market place RAPPI sigue participando de la relación de consumo pues recibe el pago del bien o servicio adquirido, lo cual no corresponde a un portal de contacto cuyo objeto se limita a entrelazar a los partícipes del negocio, sin hacer parte del mismo.

Incluso, en esta modalidad de acuerdo, RAPPI recibe la misma rentabilidad (10%), por los servicios que se le paguen directamente al aliado.

Otro aspecto que se torna relevante es que RAPPI le reconoce a los aliados en colaboración un valor de \$3.500 por cada envío realizado. Esto obedece a que los consumidores que cuenta con el servicio RappiPrime, ofrecido por la demandante, no tienen costo de envío en las órdenes que soliciten.

Esto demuestra que RAPPI no solo pone a disposición su plataforma sino que ofrece bienes y servicios propios, pues cuenta con esta clase de suscripciones, las cuales deben ser aceptadas por los aliados si pretenden suscribir los acuerdos de colaboración.

Es decir, a partir de esto, RAPPI no actúa como un portal de contacto pues se inmiscuye en la relación de consumo al generar bienes y servicios que interfieren y se adhieren a lo que solicita el consumidor a los aliados.

Hasta aquí lo relacionado propiamente con los acuerdos comerciales de cooperación y colaboración; sin embargo, hay otras modalidades que se asemejan y que corresponden a servicios que suministra RAPPI a través de su plataforma.

Es el caso del denomina *CPG's (consumer packaged goods)* el cual se trata, básicamente, de la solicitud que un consumidor realiza para que se le suministren bienes o servicios emanados de supermercados, licoreras, farmacias y tiendas especializadas.

Sobre el particular, los estados financieros de RAPPI que obran en escrito radicado con el número 18-566766-59 de 9 de enero de 2020 señalan lo siguiente sobre este servicio.

2. CPG'S: funciona como restaurantes y el valor a cobrar puede ser un porcentaje de las ventas o un valor fijo; también existen los modelos 'tradicional y cashless' mencionados en la descripción de restaurantes. Los comercios incluidos en este tipo de ingresos son: licores, farmacias, supermercados y tiendas especializadas". (Subrayado de fuera de texto).

Es decir que si bien se detecta este servicio como una alianza distinta a las estudiadas, al revisar su finalidad y forma de remuneración se encuentra que en esta RAPPI también percibe su utilidad dependiendo de las ventas que se realicen, lo que nuevamente coloca el asunto en el terreno de la comisión, más que en el de un alquiler por el uso de la plataforma.

Sobre los rappideros

Como se indicó más arriba, según el modelo de negocio de RAPPI los rappideros son terceros que utilizan la plataforma para recibir, aceptar y gestionar encargos realizados por los consumidores por medio de la plataforma.

Es decir, un consumidor le solicita a un aliado comercial determinado bien o servicio y es el rappidero quien se encarga de recogerlo y llevarlo hasta el lugar que estipule el consumidor.

Según la demandante, entre el consumidor y el rappidero hay un contrato de mandato cuyo objeto es la adquisición y entrega de un bien o servicio; y su remuneración es el costo del domicilio, sin que RAPPI perciba ningún rubro por ese contrato.

Conforme a lo indicado por RAPPI, esta permite que a través de su plataforma se relacionen dos sujetos cuyo negocio jurídico es ajeno a la demandante pues, como siempre lo ha advertido, su objeto social se circunscribe al alquiler de la plataforma.

En esa medida, se podría entender que el denominado contrato de mandato incumbe única y exclusivamente al consumidor (mandante) y el rappidero (mandatario). Sin embargo, tales previsiones no operan en realidad. Tal como sucede con los aliados comerciales, RAPPI establece condiciones que desdibujan la figura y muestran su participación.

Para inscribirse como rappidero, el tercero debe aceptar unos términos y condiciones establecidos por RAPPI. En ellas, se establecen ciertas cláusulas que vale la pena examinar.

(c). En la plataforma se vinculan terceros en calidad de Mandatarios, quienes gestionan encargos solicitados por los usuarios para que éstos últimos adquieran los productos de consumo que exhibe EL OPERADOR. (d). La tecnología de la plataforma permite que los Consumidores al momento de requerir este tipo de productos, soliciten el encargo directamente a los Mandatarios, solicitud que se materializa con la celebración de un contrato de mandato directamente entre Consumidores y Mandatarios, cuyo encargo consiste en la celebración de un contrato de compraventa o cualquier otro tipo de contrato lícito, con el fin de adquirir bienes o servicios. (e). Mandatarios: Persona natural que acepta realizar la gestión del encargo solicitado por el Consumidor a través de la Plataforma. Para este efecto se encuentra autorizado al uso de la plataforma del OPERADOR, para la vinculación directa con los consumidores para desarrollar la gestión de encargos. (...)

(...)

Parágrafo. Entiende y acepta el MANDATARIO que EL OPERADOR podrá modificar unilateralmente en cualquier momento y sentido los presentes Términos & Condiciones.

(...)

PAGOS. Por medio de estos términos y condiciones el MANDATARIO subroga al OPERADOR en sus derechos como acreedor frente al Consumidor. EL OPERADOR dentro de la Plataforma tiene implementado un aplicativo transaccional que permite que los Consumidores paguen los productos adquiridos y la remuneración del mandato. Una vez el dinero ingrese a la pasarela de pagos, se enviará la remuneración del mandato a la cuenta bancaria del Mandatario. Para ello, el OPERADOR inscribirá en el aplicativo la cuenta bancaria que se encuentra identificada en la información que el Mandatario provee para su inscripción en la Plataforma 'Rappitendero'.

(...)

RELACIÓN JURÍDICA CON EL CONSUMIDOR. El MANDATARIO se obliga a usar la Plataforma en las condiciones definidas en estos términos y condiciones, los cuales permiten la configuración de una relación jurídica entre el MANDATARIO y los Consumidores por la celebración de contratos de mandato remunerado, cuyo encargo consiste en la celebración de un contrato de compraventa o cualquier otro tipo de contrato lícito, con el fin de adquirir bienes y/o servicios. En este sentido, todos los efectos legales relacionados con cumplimiento y responsabilidad establecidos para este tipo de relación recaen sobre el MANDATARIO (...).

De acuerdo con ello, se observa que los servicios se prestan en razón de la suscripción de un contrato de mandato entre el usuario y el rappitendero cuyo encargo consiste en la celebración de un contrato de compraventa para la adquisición de un bien o servicio lícito.

Sin embargo, allí se establecen dos cláusulas que guardan relación con la participación de RAPPI en dicha relación jurídica y, por consiguiente, en la relación de consumo que surge con el usuario.

Nótese que RAPPI obliga al mandatario a aceptar que los términos y condiciones pueden ser modificadas unilateralmente por la demandante, así como también debe aceptar que el rappitendero subroga sus derechos con respecto al pago recibido por su mandante a RAPPI, pese a que la responsabilidad y el cumplimiento de las obligaciones del contrato están a cargo del rappitendero.

Lo anterior significa que es RAPPI quien vincula a los rappitenderos para que presten la labor de entrega de los bienes y servicios adquiridos, circunstancia que no es ajena a los derechos del consumidor, pues dentro de sus derechos está el de recibir a cabalidad lo que adquiere, en los términos y condiciones pactados.

Esta parte del servicio que se materializa a través de la plataforma RAPPI, resulta del todo relevante.

Sin los rappideros no sería posible la existencia de los acuerdos de cooperación, en cuyos términos y condiciones no se les exige a los aliados la entrega del bien o servicio adquirido. Es RAPPI quien a través de los mandatarios logra la entrega de los mismos y, dependiendo del método de pago, incluso recoge el costo del bien suministrado.

En este punto también es relevante señalar que las condiciones de entrega del bien o servicio adquirido se suministran al usuario por RAPPI no por el rappidero, pues desde la solicitud del bien o servicio es la plataforma quien suministra los tiempos de entrega, no el rappidero, quien se limita a acoger el servicio y proceder a cumplir con su mandato.

Adicionalmente se encontró que RAPPI limita la actuación del rappidero en varios aspectos, lo cual evidencia el tipo de relación que estos mantienen con la demandante, pues al presentar inconvenientes entre el consumidor y el rappidero por las condiciones del bien o servicio adquirido, los rappideros no pueden dirimir su controversia directamente con su mandante, sino que deben acudir al personal de soporte de la plataforma RAPPI que les indica cómo deben proceder.

Tal es el caso documentado por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el que se observa el chat de un rappidero, que discutió lo siguiente.

***Chat Rappidero**

Camilo: hola soy Camilo tu personal shopper el día de hoy mercaré por ti, con mucho gusto **recuerda que en Rappi corremos por ti**. Si deseas adicionar algún producto avísame y lo agregaré con mucho gusto ☺

Consumidor: vale camilo muchas gracias

Camilo: señora carolina le debo informar que el precio del camarón está errado es a 46000\$ el kilogramo, la aplicación no ha actualizado precio

Camilo: desea el mismo producto, cambiando el precio o desea otro producto

Consumidor: hay existencia del producto? En esa cantidad?

Camilo: la cantidad si la hay, el error el precio

Camilo: ya **me comunico con soporte**

Consumidor: ok

Camilo: señora carolina debo informarte que los precios dados fueron de promoción ya agotada y estamos obligados en mantener los precios y promociones dados por el almacén, por lo que al estar agotada esta promoción no puedo complacerla respecto a su petición.

Consumidor: camilo, tengo que salir, le voy a decir a mi esposo que se quede hablando con usted, se llama simón

Consumidor: camilo estoy esperando

Camilo: **lo sé pero soporte me informa que según ley estamos es obligados a mantener los precios y promociones del almacén de existencias, el producto lo hay pero no en promoción, por lo que no puede ofrecerle ese producto o ese precio**". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el chat transcrito se observa la controversia suscitada entre un consumidor y el rappidero en cuanto al precio ofrecido por la plataforma de RAPPI y el real que se encuentra en la tienda en la que se va a adquirir el producto.

Dicha conversación evidencia los límites de quien la demandante denomina mandatario, pues este debe solicitar autorización y soporte de RAPPI para responderle a su mandante que no está sujeto al precio de la tienda si no al que fije RAPPI lo cual, si duda, muestra la calidad de intermediario de la plataforma.

Así mismo que ese tipo de relación es atípica en un contrato de mandato pues en este mandante y mandatario podrían dirimir su controversia, en tanto el rappidendero debe pedir autorización y soporte a RAPPI. Ello demuestra cómo RAPPI mantiene el control sobre los actos de los rappidenderos, pese a que afirma que se limita a alquilar la plataforma.

De otro lado, conforme a los términos y condiciones señalados, RAPPI es el acreedor del consumidor no el rappidendero. En otras palabras, quien termina recibiendo el pago por la ejecución del mandato es RAPPI y no quien se supone actúa como un sujeto libre frente a su mandante.

Circunstancia que resulta atípica, si se tiene en cuenta que RAPPI alega que no participa en la relación que surge entre los rappidenderos y los consumidores.

Frente a los consumidores

La relación real y efectiva de RAPPI con los consumidores es determinante para establecer si realmente esta plataforma puede considerarse como un portal de contacto.

Desde el inicio del proceso administrativo RAPPI ha sostenido que como operador de un portal de contacto simplemente alquila el uso de su plataforma para que sus aliados comerciales contacten consumidores y realicen diversos negocios jurídicos relacionados con el suministro de bienes y servicios.

Sostiene la demandante que lo realizado por RAPPI frente a los usuarios obedece a una colaboración que presta a los aliados comerciales con el fin de facilitar la pronta respuesta a los consumidores frente a peticiones, quejas y reclamos.

Al respecto señaló el representante legal suplente.

Pregunta apoderado de la investigada: "Un último punto que es igualmente importante para el Despacho, quiero que usted nos explique ¿quién responde por la calidad de los productos que adquiere un consumidor?"

Respuesta: "Directamente el aliado comercial, Rappi no comercializa el producto, entonces nosotros no podemos por la calidad de un producto sobre el cual no tenemos ninguna injerencia o digamos influencia, ¿sí? digamos los zapatos salen defectuosos, quien debe responder directamente es Adidas o la empresa Bosi o cualquiera de los aliados que tenemos, por otro lado en el mismo sentido, en cuanto al tema de la comida, Rappi al no tener ningún tipo de injerencia ni ningún tipo de influencia en la preparación de los productos, pues nosotros no respondemos por la calidad de los productos, porque quien debe responder por eso es el aliado comercial, entonces digamos pues nosotros nos involucramos de alguna u otra manera para ayudarle y facilitarle al consumidor a que tenga soluciones más rápidas y nosotros después por decirlo de alguna manera arreglamos con el aliado comercial, es un tema de compensación porque sería muy engorroso y es muy engorroso y digamos pues la gran ventaja que tiene estas plataformas es ofrecerle una variedad de soluciones adicionales al consumidor para que el consumidor tenga una protección adicional y digamos si la hamburguesa llegó defectuosa, tener que reclamar ante el restaurante porque el restaurante se va a demorar mucho más tiempo, entonces pues si digamos si quiere una devolución en el pedido, en los productos, Rappi se la va a solucionar, no se lo va a solucionar, le va a ayudar a que se le solucione de una manera más rápida, Rappi después compensa con el aliado, pero digamos que nosotros no respondemos directamente de los productos, pero en pro de la protección del consumidor buscamos dar unas soluciones adicionales para que pues digamos tenga, como nosotros los llamamos dentro de Rappi, una experiencia de usuario mucho mejor de la que tendría o bien en otras plataformas o bien haciendo directamente un reclamo ante el aliado comercial". (Subrayado fuera de texto). (Minuto 23:38 en adelante).

(...)

Respuesta: "Eso es un tema importante que creo que ha sido que la sic nos ha solicitado cierto tipo de aclaraciones, Rappi tiene un departamento de servicio al cliente, precisamente como les decía para que el usuario tenga una mejor experiencia de usuario y para facilitarle las cosas y darle una solución mucho más pronta que le daría el aliado comercial directamente, por temas de que el reclamo ante los aliados comerciales por experiencia de cómo se manejaba antes en estas plataformas era muy malo, entonces digamos que nosotros tenemos un departamento de servicio al cliente en el cual se recibe la petición, queja o reclamo, se le da un trámite, el consumidor dentro de esa aplicación puede ver cómo esta esa solución ese trámite y puede solicitar la devolución del dinero, que se le cambie el producto que se le vuelva a enviar, y como les decía, posteriormente nosotros y con el equipo de servicio al cliente, se revisa eso, se le pasa al aliado comercial y nosotros nos entendemos con el aliado comercial, pero no metemos al consumidor en ese proceso para que no tenga digamos que estar permanentemente involucrado, sino que Rappi se encarga de darle una solución al consumidor y nosotros arreglamos con el aliado para que la cadena sea mucho más limpia y tenga como lo decía, tenga una experiencia de usuario mucho más sencilla, ehmm ¿queda claro o quiere que precise algo más?, digamos lo que hay que entender es que todo esto es en pro del consumidor, no es como buscando que el aliado se libere de algún tipo de responsabilidad, es buscando también ayudarle al aliado a que solucione, es una solución de ambos lados, ayudarle al aliado a que no tenga tanta fricción con el cliente y también ayudarle al consumidor a que no tenga la fricción que es muy lenta con el aliado por la calidad del producto.

Les pongo un ejemplo muy sencillo, el aliado recibe como les decía ahorita el pedido que ordenó el usuario, digamos yo Diego Alonso solicité una hamburguesa callejera, con papas fritas malteada de vainilla y coca cola Zero, y el corral por cosas de la vida, me mandó fue una manzana postobón en vez de la coca cola Zero y una malteada de fresa, en vez de la malteada de chocolate, ahí claramente Rappi no tiene responsabilidad porque yo no estoy involucrado en la preparación de los productos ni soy yo quien empaqueta los productos en la bolsa, por ejemplo y eso sale sellado directamente al consumidor porque el Rappitendero no tiene por qué manipular eso, entonces cuando llega el producto y el usuario la recibe dice uy!, me llegó la hamburguesa...me llegó la manzana postobón y yo pedí fue coca cola y me llegó la malteada me voy a quejar, entonces obviamente la gente dice me voy a quejar ante Rappi, porque piensan que Rappi fue el de la embarrada y no pues el error fue realmente del aliado, entonces uno se mete a la plataforma, va al centro de ayuda, que es donde uno puede digamos poner la queja, eso se lo hemos compartido a la superintendencia, como es el proceso, videos, imágenes, solicito y pongo, me llegó mal el producto coca cola y me llegó mal el producto malteada, entonces Rappi inmediatamente le plantea unas opciones al consumidor para solucionarle rápidamente, quiero que me envíen el producto correcto, quiero mi devolución del dinero y con base en eso, el usuario después puede decir cómo quiere recibir el dinero si lo quiere digamos que se le devuelva su tarjeta de crédito, su dinero en efectivo, ahí hay varias opciones que tienen el usuario, pero es para facilitarle la vida inmediatamente y que el usuario no tenga que estar envuelto en eso si después el producto llega mal como efectivamente paso en este caso, Rappi va ante el corral y les dice, señores corral, en todos los productos que ustedes hicieron en este mes se evidenció precisamente por una PQR que envió a través del centro de ayuda el usuario consumidor, todo esto llegó mal nosotros necesitamos una compensación, porque pues esto es un error de ustedes y no nuestro y con el aliado comercial nos entendemos y el aliado comercial responde por esto y nosotros así compensamos porque nosotros ya le solucionamos al consumidor, pero es precisamente para que sea mucho más dinámico, eficiente y rápido que nosotros con un departamento de servicio al cliente ayudemos tanto al aliado comercial a resolver ese tipo de conflictos que se generan y darle una solución más pronta al consumidor, básicamente sería esp. (Subrayado fuera de texto). (Minuto 25:40 en adelante).

Es decir, RAPPI reconoció que cuenta con un canal de soporte y servicio al cliente, el cual atiende a los consumidores que solicitan bienes y servicios a través de la plataforma.

Cabe resaltar que si bien dicho servicio se califica como una colaboración, denota la forma como RAPPI asume una participación directa en el servicio que suministran sus aliados a los consumidores pues no solo atiende a los diversos requerimientos de los usuarios sino que da soluciones unilaterales. El representante legal de RAPPI reconoció que primero se absuelve la solicitud del consumidor y luego se arregla lo pertinente con el aliado comercial.

Así mismo, revisadas las pruebas que obran en el expediente administrativo, el Tribunal encuentra entre los documentos quejas, órdenes de devolución de dinero y compensaciones lo que muestra la potestad de RAPPI para incidir en la remuneración que puede percibir cada aliado.

Tales decisiones se toman unilateralmente por RAPPI, en razón de los acuerdos de cooperación y colaboración suscritos, los cuales, como se advirtió, brindan diversas potestades a RAPPI para la toma de decisiones y, a su vez, obligan a los aliados a asumir dichos costos.

Todo lo anterior denota otra situación totalmente relevante, pues advierte que los consumidores ven en RAPPI su proveedor de servicio, incluso, por encima del aliado al que le solicitan el bien o servicio.

Es decir, la postura asumida por RAPPI frente a sus usuarios indica que lo reconocen como el responsable de la relación de consumo que adquieren con la utilización de su plataforma.

Medios de pago ofrecidos por RAPPI

Establecidos los participantes del modelo de negocio de RAPPI y que este interactúa activamente en cada una de las etapas y procesos realizados a través de su plataforma, corresponde analizar los medios de pago, que también denotan la participación que ha negado RAPPI desde la actuación administrativa.

RAPPI utiliza medios tradicionales de pago, pero también algunos propios, los cuales surgen de su modelo de negocio: rappipay y rappicreditos.

RappiPay es un método mediante el cual se realizan transferencias inmediatas a otros usuarios de RAPPI, de forma que esta no solo se encarga de participar en el proceso de compra y venta de bienes y servicios sino que también suministra otros servicios propios como las transferencias.

En el caso de los rappicreditos, estos se obtienen por el cambio que se debería obtener a favor de un consumidor por una compra realizada; sin embargo, estos, en lugar de retornar el monto al consumidor, se carga a la plataforma de RAPPI como un crédito a favor del consumidor, el cual podrá utilizar para nuevas operaciones.

Es decir, RAPPI carga créditos a los usuarios para que estos los utilicen en la misma plataforma para los servicios allí ofrecidos, generando e incentivando el consumo de los usuarios de la plataforma.

Otro servicio propio de RAPPI en el cual genera una relación de consumo directa que la aleja de la condición aducida de plataforma de contacto.

Sobre otros servicios que ofrece RAPPI

De acuerdo con lo expuesto en el acto acusado, se estudiaron varios servicios adicionales que ofrece RAPPI, que también contribuyen a descartar la tesis de la demandante, pues un portal de contacto no intercede en los bienes y servicios que ofrecen los proveedores como si lo hace RAPPI en su modelo de negocio.

Sobre el particular, se observan los siguientes servicios: i) rappiantojo, ii) rappicash y iii) rappiprime.

Estos servicios, si bien no vinculan a un aliado comercial en particular, simulan un modelo similar a los señalados en los acuerdos de cooperación y colaboración, como se explica en las siguientes líneas.

Según la información suministrada por la demandante en escrito con radicado 18-256766-2 de 24 de octubre de 2018, estos servicios se pueden definir así.

"(...) a. Rappi Antojo

Sección dentro de la plataforma Rappi a través del cual el Consumidor puede solicitar cualquier tipo de producto de establecimientos de comercio que no son Aliados Comerciales de Rappi, siempre y cuando sea legal. En dichos casos el proceso de la orden funciona igual que los restaurantes. La única diferencia en este caso, es que dado que el Aliado Comercial no está utilizando ningún espacio dentro de la plataforma Rappi, Rappi no cobra ningún valor por el uso y alquiler de la plataforma.

Por ejemplo: Librería Lerner. El Consumidor solicita al Rappitendero que le compre un libro en la Librería Lerner y se lo lleve a la dirección elegida por el Consumidor. Para mayor claridad, a continuación se presentan imágenes de dicha sección.

c. Rappi Cash (Denominada dentro de la plataforma Rappi "Cajero ATM")

Sección a través de la cual el Consumidor le solicita al Rappitendero que le lleve dinero en efectivo a la dirección que éste indique. Dada la naturaleza de este servicio, el mismo únicamente puede ser pagado por medio de tarjeta crédito o débito. Para mayor claridad, a continuación se presentan imágenes de dicha sección

Así las cosas, se determinó por la entidad demandada que estos servicios se encuentran disponibles en la plataforma de RAPPI, con lo cual todo usuario puede tener acceso y el responsable de los servicios es únicamente RAPPI.

Nótese como en el rappingtojo, el usuario paga una suma determinada a RAPPI por el antojo solicitado, sin que sea el rappitendero quien la fija, pues este solo cumple con sus funciones: recoger y llevar el bien solicitado.

Por lo tanto, la suma pagada por el usuario, representa el costo del mismo, más la utilidad que RAPPI determinó cobrar por suplir la necesidad del consumidor.

En lo que respecta al rappicash, es evidente la relación que surge entre el consumidor y RAPPI, pues este le suministra dinero a cambio de que el usuario lo deposite a través de datafono o un medio electrónico a las arcas de la demandante.

Si bien un rappitendero es quien lleva el dinero al usuario, lo cierto es que este debe depositar la suma entregada en una de las formas previstas a favor de RAPPI.

Lo anterior evidencia una relación directa de consumo entre el usuario que recibe el dinero y RAPPI, que se lo facilita.

Nada se dirá sobre el servicio de rappiprime, comoquiera que la misma demandante reconoció que es el único bien y servicio que ofrece.

Acorde con las anteriores consideraciones, la Sala puede concluir lo siguiente.

RAPPI no opera como un simple portal de contacto, sino como una plataforma de comercio electrónico, en la medida en que interviene directa y activamente en todas las etapas de la relación comercial entre proveedores, consumidores y repartidores (rappitenderos).

El modelo de negocio de RAPPI integra tres sujetos coordinados por la plataforma: aliados comerciales, rappitenderos y consumidores mediante relaciones que no son independientes sino interconectadas, estructuradas, dirigidas y condicionadas por RAPPI mediante términos y condiciones unilaterales.

La remuneración de RAPPI se basa en comisiones sobre las ventas y no en un canon fijo por el uso de la plataforma, lo cual muestra su participación directa en los resultados económicos del negocio, propia de un esquema de comercio electrónico y no de un arrendamiento tecnológico.

RAPPI incide en la determinación del precio de los productos, al reservarse la facultad de aplicar márgenes (*“mark up”*) y al reconocer ingresos por sobrecostos pactados con los aliados, lo que la aproxima a la figura de proveedor frente al consumidor final.

La plataforma administra y controla la información comercial, pues es RAPPI quien actualiza precios, disponibilidad, promociones y presentación de los productos, limitando la autonomía del aliado comercial.

RAPPI asume funciones propias de la relación de consumo, tales como la atención al cliente, la gestión de quejas y reclamos, devoluciones, compensaciones y descuentos, con capacidad para afectar unilateralmente la remuneración de los aliados comerciales.

Los rappideros no actúan con autonomía real, pese a ser calificados como mandatarios independientes: están relacionados funcionalmente con RAPPI, quien define condiciones de entrega, tiempos, manejo de conflictos y recibe directamente los pagos del consumidor.

RAPPI administra directamente los medios de pago, incluidos mecanismos propios como RappiPay y RappiCréditos, lo que la convierte en receptor del dinero de las transacciones y refuerza su rol como intermediario económico y no solo tecnológico.

La oferta de servicios propios (RappiPrime, RappiCash, RappiAntojo, entre otros) demuestra que RAPPI no se limita a facilitar contactos, sino que ofrece bienes y servicios directamente al consumidor, generando relaciones de consumo autónomas.

Desde la perspectiva del consumidor, RAPPI es percibida como el proveedor responsable del servicio, lo que confirma que la plataforma se presenta y actúa como parte central de la relación de consumo.

De dicha manera, más allá de la intención de RAPPI de concebirse como un portal de contacto, la realidad de su modelo de negocio es la de un portal de comercio electrónico, dada su participación en la relación de consumo que se concibe al interior de su plataforma, la manera en que presta el servicio y la forma en que lo ofrece.

El cargo no prospera.

Cargo segundo. La Superintendencia de Industria y Comercio vulneró el derecho de defensa de Rappi al incorporar en las resoluciones demandadas determinaciones nuevas que la demandante no pudo contradecir.

Argumentos de la demandante

Se vulneraron los derechos al debido proceso y de defensa, al haber incorporado argumentos y fundamentos nuevos en el momento de la resolución de los recursos de reposición y apelación.

En las resoluciones que decidieron los recursos se introdujeron nuevos criterios para reafirmar la calificación de RAPPI como plataforma de comercio electrónico, tales como.

Pluralidad de intervinientes, como criterio definitorio. La supuesta participación activa en la cadena de comercialización, el argumento de que obtiene ganancias “*en función de la comercialización*”, tiene injerencia en los precios y que toda operación “*pasa forzosamente*” por la plataforma.

Tales argumentos no fueron incluidos en el pliego de cargos ni en la resolución sancionatoria inicial.

También se incluyeron criterios nuevos de inaplicabilidad de factores de graduación previstos en el artículo 61 de la Ley 1480 (Persistencia de la conducta infractora, disposición de buscar soluciones a los consumidores, colaboración con la autoridad, diligencia o prudencia en el cumplimiento de deberes).

De igual forma, señaló que solo se aplicaron agravantes, pero no las atenuantes, y se omitió la valoración de pruebas que demostraban la atención de PQR, cooperación y buena fe.

Argumentos de la demandada

Señaló que no se vulneró el derecho de defensa de RAPPI, ya que el procedimiento administrativo respetó plenamente las garantías constitucionales.

Advirtió que se debe distinguir entre la orden administrativa (Resolución 40212 de 2019), y el proceso administrativo sancionatorio (iniciado con la Resolución 40214 de 2019).

La Resolución 40212 de 2019 fue expedida al amparo del numeral 9 del artículo 59 de la Ley 1480, como medida preventiva o cautelar, orientada a evitar daños a los consumidores, por lo que en virtud del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, no era susceptible de recursos.

Por lo tanto, la ausencia de recursos no vulneró el derecho de defensa, sino que obedeció a la naturaleza jurídica del acto.

Rechazó el argumento referente a la existencia de un prejuzgamiento, por cuanto las órdenes administrativas pueden dictarse ante la apariencia de infracción, sin necesidad de una decisión sancionatoria previa.

Por su parte, negó haber introducido hechos o fundamentos nuevos. Sostuvo que las resoluciones que decidieron los recursos reiteraron y explicaron de manera pedagógica lo ya expuesto en el acto sancionatorio.

Advirtió que los escritos “*urgentes*” presentados por Rappi fueron extemporáneos o radicados cuando ya estaba proferida la decisión y, aun así, sus argumentos fueron resueltos.

En cuanto a los criterios del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, expresó que no todos ellos operaban como atenuantes, sino como agravantes.

RAPPI no acreditó colaboración, diligencia ni solución voluntaria previa, pues las correcciones se dieron como consecuencia de la orden administrativa.

Análisis de la Sala

Para resolver este cargo, se debe recordar que este proceso trata única y exclusivamente sobre la legalidad de los actos mediante los cuales se impuso una sanción a la demandante por el incumplimiento de varias normas del estatuto del consumidor.

En ese sentido, las órdenes administrativas impartidas de forma previa o concomitantemente con la actuación administrativa de la que surgieron los actos demandados, son ajenas a este proceso.

En esa medida, la Sala se ocupará únicamente de los argumentos que giran en torno a los actos acusados en este proceso.

Puntualizado lo anterior, la Sala encuentra que la demandante cuestionó que al momento de resolver los recursos en vía administrativa, se hayan introducido argumentos nuevos.

Dicha circunstancia no ocurrió. Si bien se advierte que al resolver los recursos de reposición y apelación se trataron temas como la pluralidad de intervinientes, la supuesta participación activa en la cadena de comercialización, la obtención de ganancias “*en función de la comercialización*”, la injerencia en los precios y la idea de que toda operación “*pasa forzosamente*” por la plataforma de RAPPI, la Sala encuentra que dichos aspectos guardan plena relación con la tesis elaborada del modelo de negocio de la demandante.

Tal como se ilustró en el cargo anterior, a partir de un análisis exhaustivo se pudo determinar la forma en que RAPPI participa en las relaciones de consumo que se generan al utilizar la plataforma; y que su injerencia no se limita a un portal de contacto sino que este participa activamente en los diferentes procesos que componen la relación de consumo.

En esa medida, profundizar en algún aspecto o desarrollar una idea distinta pero en unidad con la tesis principal no genera que la decisión de un recurso se torne

violatoria del derecho al debido proceso pues muchas veces deriva de lo que planteó el recurrente quien, a partir de su defensa, exige reiterar, profundizar o explicar de otra forma lo ya resuelto.

En esa medida, se concretó que el modelo de negocio de RAPPI no concuerda con el de un portal de contacto y, en cambio, sí como proveedor de servicios de comercio electrónico.

El cargo no prospera.

Cargo tercero. Infracción de normas. Las resoluciones demandadas vulneraron los artículos 333 y 29 de la Constitución

Argumentos de la demandante

La Superintendencia de Industria y Comercio intervino de manera desproporcionada en la actividad económica de Rappi, imponiéndole una calificación jurídica ajena a la realidad y a la ley con obligaciones propias de proveedores de bienes y servicios y un modelo de negocio distinto al escogido libremente por la empresa.

La actuación de la Superintendencia de Industria y Comercio afectó el núcleo esencial de la libertad de empresa, desconociendo la figura del portal de contacto. La sanción se impuso sin haber demostrado previamente la infracción.

Cuestionó que se haya invertido la carga de la prueba, exigiendo a RAPPI probar que no era plataforma de comercio electrónico.

Actuó bajo un esquema de “*carga dinámica*” no aplicable al derecho administrativo sancionador, contrariando el principio *onus probandi incumbit actori*, la jurisprudencia sobre el artículo 59 de la Ley 1480 y la secuencia lógica del procedimiento administrativo sancionador.

Argumentos de la demandada

Manifestó que no vulneró la libertad de empresa, ya que en Colombia rige una economía social de mercado, en la cual la iniciativa privada no es absoluta y el Estado está habilitado para intervenir razonablemente cuando exista afectación al interés general (consumidores).

Señaló que no se impuso un modelo de negocio a RAPPI, pues solo se exigió que cumpliera con las obligaciones legales acordes a su operación real, pese a que tal hecho implique costos.

Frente a la viabilidad financiera, sostuvo que es responsabilidad del agente económico, por lo que las empresas deben prever el marco regulatorio. Es decir, el impacto económico de cumplir la ley no invalida la legalidad de la actuación administrativa.

También señaló que no se invirtió la carga de la prueba ya que las sanciones se basaron en pruebas recaudadas por la administración frente a las cuales RAPPI tuvo la oportunidad para controvertir y aportar pruebas.

Análisis de la Sala

Sobre el particular, el Tribunal considerar pertinente referir que la Constitución prevé la libertad de empresa, así como una economía de libre mercado, la cual ve en el Estado su agente regulador.

En ese sentido, la empresa surge por la iniciativa particular y debe cumplir con su responsabilidad social, además de cumplir con la normativa propia de cada modelo de negocio.

En ese sentido cada actor vigente en el mercado puede escoger el sector en el que pretende competir, la forma que va a caracterizar su sociedad y los mecanismos de los que depende su inclusión en el mercado.

Así mismo, deberá tener presente el marco regulatorio que corresponda al modelo de negocio que escoja.

Basado en lo anterior, el Tribunal considera que las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico para una sociedad son aspectos que van en pro del interés general y por lo tanto son de obligatorio cumplimiento.

De tal forma que, si RAPPI consideró erradamente que su negocio fungía como un portal de contacto, tal apreciación no puede conjurar su obligación de adecuarlo a los requisitos legales que prevé la ley para los comercios electrónicos, pues como

se advirtió en los actos acusados y ahora en esta providencia, es realmente a lo que se asemeja la actividad que realiza.

Por lo tanto, las consecuencias económicas que se puedan derivar de la adecuación son aspectos ajenos a la legalidad de los actos acusados pues en estos se sancionó a RAPPI, por la infracción de diversas normas del Estatuto del Consumidor.

Conforme a ello, los actos acusados no violentan la libertad de empresa; por el contrario, destacan la necesidad de que las personas jurídicas respeten y cumplan con el marco normativo, en pro del desarrollo económico del país en condiciones de igualdad y calidad del servicio.

El cargo no prospera.

Condena en costas.

Por último el Tribunal, de acuerdo con lo establecido por el inciso segundo del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, no condenará en costas a la parte vencida en esta instancia.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- NEGAR las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por RAPPI S.A.S. contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

SEGUNDO.- Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO.- Por Secretaría, efectúese la liquidación de los gastos del proceso y devuélvanse los remanentes, si a ello hay lugar.

CUARTO.- En firme esta providencia archívese el expediente, tanto físicamente como en el aplicativo de información **SAMAI**. Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada (e)

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma de información SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Felipe Alirio Solarte Maya y Ana Margoth Chamorro Benavides. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.