

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>3</b>
<b>1. METODOLOGÍA</b> .....	<b>6</b>
1.1. METODOLOGÍA DEL INFORME .....	7
1.2. METODOLOGÍA DE DESARROLLO DE LAS FICHAS DE TEMAS REGULADOS.....	9
<b>2. PRINCIPIOS ESENCIALES</b> .....	<b>13</b>
2.1. PRINCIPIOS ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE LOS SERVICIOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES .....	14
2.1.1. LA SOBERANIA DEL PUEBLO .....	15
2.1.2. LA INTERVENCION DEL ESTADO .....	18
2.1.3. LA LIBRE CIRCULACION .....	23
2.1.4. LA INTEGRACION NACIONAL E INTERNACIONAL.....	26
2.1.5. LA SEGURIDAD.....	28
2.1.6. DEL ACCESO AL TRANSPORTE .....	32
2.1.7. DEL CARACTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE ..	35
2.1.8. DE LA COLABORACION ENTRE ENTIDADES.....	37
2.1.9. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	40
2.1.10. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS.....	42
2.1.11. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA.....	44
2.1.12. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESION.....	47
2.1.13. DEL TRANSPORTE INTERMODAL.....	48
2.1.14. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS.....	51
2.1.15. DE LA INTERVENCION Y DE LOS REGLAMENTOS .....	53
2.1.16. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....	56
2.1.17. EFICIENCIA .....	60
2.1.18. SOSTENIBILIDAD.....	63
2.2. PRINCIPIOS ESENCIALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS .....	66
2.3. COMPARACIÓN CON EXPERIENCIAS INTERNACIONALES .....	68
2.3.1. DEL DERECHO ARGENTINO .....	68
2.3.2. DEL DERECHO ESPAÑOL.....	69
2.4. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS AL MODO FLUVIAL.....	70
<b>3. AGENTES Y DIMENSIONES DE LA REGULACIÓN</b> .....	<b>76</b>
3.1. AGENTES DE LA REGULACIÓN .....	76
3.1.1. El Regulador .....	78
3.1.2. El Operador .....	80
3.1.3. El Usuario.....	87
3.2. DIMENSIONES DE LA REGULACIÓN .....	89
3.2.1. Regulación de entrada al mercado - Estructura de mercados -Política de competencia (competencia eficaz, inter e intramodal, etc.) .....	89
3.2.2. Regulación de valoración y acceso a la infraestructura.....	96
3.2.3. Regulación de precios.....	96

3.2.4.	Regulación de servicio universal.....	98
3.2.5.	Regulación de Capacidad.....	98
3.2.6.	Regulación de calidad y técnica (de seguridad y operatividad).....	98
3.2.7.	Regulación sobre protección al usuario.....	99
4.	EL REGULADOR.....	101
4.1.	EL ESTADO COMO REGULADOR.....	101
4.2.	ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COMO REGULADOR.....	108
4.3.	SANCIONES.....	113
4.4.	CONTROL Y SEGUIMIENTO.....	125
5.	LA EMPRESA-.....	156
5.1.	LICENCIAS.....	156
5.2.	LA COMPETENCIA.....	159
5.3.	LOS SEGUROS.....	170
6.	EL USUARIO.....	174
6.1.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	174
6.2.	DERECHOS DEL USUARIO.....	176
7.	REGULACIÓN DE ENTRADA AL MERCADO -ESTRUCTURA DE MERCADOS-POLÍTICA DE COMPETENCIA.....	182
7.1.	CONCESIONES.....	182
8.	REGULACIÓN DE VALORACIÓN Y ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA	197
8.1.	TARIFAS POR EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA.....	197
8.1.1.	PEAJES.....	197
8.1.2.	DERECHOS, TARIFAS O TASAS DE USOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.....	200
9.	REGULACIÓN DE PRECIOS.....	221
9.1.	TARIFAS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO.....	221
9.2.	SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO.....	241
10.	REGULACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL.....	260
10.1.	SUBSIDIOS.....	260
11.	REGULACIÓN DE CAPACIDAD.....	272
11.1.	PLANES DE EXPANSIÓN Y PLANES DE INVERSIÓN.....	272
11.2.	CAPACIDAD TRANSPORTADORA.....	280
12.	REGULACIÓN DE CALIDAD Y TÉCNICA (DE SEGURIDAD Y OPERATIVIDAD).....	290
12.1.	REPOSICIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR.....	290
12.2.	REQUISITOS TÉCNICOS PARA ACCEDER A LA OPERACIÓN Y PARA LA HABILITACIÓN (CAPACIDAD EMPRESARIAL).....	293
12.3.	REQUISITOS DEL PERSONAL OPERADOR.....	310
12.4.	REQUISITOS TÉCNICOS DE EQUIPOS.....	318
12.5.	REQUISITOS TÉCNICOS DE INFRAESTRUCTURA.....	332
12.6.	MANEJO DE MERCANCIAS.....	346
12.7.	DEFINICIÓN DE SERVICIOS.....	349
13.	REGULACIÓN DE PROTECCIÓN AL USUARIO.....	361
13.1.	REGLAS DE OPERACIÓN.....	361

## INTRODUCCION

---

El transporte a nivel nacional se constituye en un servicio público básico para las personas, tal como lo son la provisión de servicios básicos domiciliarios y las telecomunicaciones. El Estado se ha encargado históricamente de organizar, regular, promover y en ocasiones proveer este servicio a la población.

Dentro de las políticas y estrategias de desarrollo económico nacional y regional, aquellas relacionadas con el desarrollo social y la redistribución equitativa de recursos, la provisión de transporte ha jugado un papel central. Desde la provisión de infraestructura, hasta el desarrollo de instituciones capaces de administrar este complejo sector, así como el desarrollo de operadores calificados, el sector transporte ha sido una preocupación permanente del Estado.

En una búsqueda permanente de eficiencia, ha surgido en las últimas décadas una tendencia de participación del sector privado en diferentes campos, anteriormente a cargo del Estado. Es así como en los diferentes modos de transporte y en los servicios públicos, los gobiernos han venido delegando al sector privado tareas relacionadas con el desarrollo de infraestructura, su operación y mantenimiento, así como en la prestación misma del servicio de transporte, actividad que ya ha sido asumida por el sector privado en buena parte de los modos.

La delegación del Estado de ciertas actividades relacionadas con el transporte al privado no es un asunto trivial. Buena parte de las dificultades y deficiencias de la prestación del servicio de transporte proviene de la manera en que esta delegación se materializa. La obligación del Estado de proveer un servicio de transporte seguro, eficiente, de calidad adecuada, poco contaminante, a una tarifa racional para el usuario no desaparece con la delegación al privado. El Estado guarda la obligación de regular y fiscalizar esta delegación.

En el caso del transporte y los servicios públicos, la regulación es pues una herramienta del Estado necesaria para que se genere un desarrollo adecuado de la prestación del servicio. El análisis de experiencias internacionales para los diferentes modos muestra que la regulación tiene múltiples posibilidades y múltiples resultados, que la definición de las reglas para entrar al mercado, de las especificaciones técnicas que aseguren calidad y seguridad, del marco económico y de competencia es un elemento que juega un papel definitivo en el funcionamiento de un sector.

Conscientes de la importancia de la regulación en el mejoramiento de la calidad de los diferentes modos de transporte, el Ministerio de Transporte a través de la Oficina de Regulación Económica ha diseñado el ***“Estudio para la Regulación Económica del Servicio Público de Transporte Fluvial de Carga de y Pasajeros”***, con el fin de explorar diversas opciones de intervención del Estado, específicamente del Ministerio, en su calidad de ente rector del sector, que contribuyan a un mejor desarrollo de un modo, que como el fluvial, ha tenido una importancia histórica en el desarrollo del país, y cuenta con un potencial de desarrollo que no ha logrado consolidarse. Su desarrollo se realiza a través del

contrato No. 049 de 2006 por parte de la firma consultora **PABLO E. BOCAREJO H. Ingenieros Consultores**.

De acuerdo a lo establecido por la Oficina de Regulación Económica, a continuación se presenta el **Informe de Estado del Arte** del proyecto. Este Informe incluye como producto una primera aproximación a la compilación, el análisis crítico y valorativo de los principios y criterios generales, variables y parámetros que componen el marco regulatorio de los principales modos de transporte. Su análisis se realiza desde la perspectiva jurídica, económica-financiera y técnica, considerando así mismo los actores del sistema a saber el usuario, el operador y el regulador, y el medio o escenario del sistema, la infraestructura.

A partir de estudios recientes desarrollados por el Ministerio de Transporte, de la revisión de la regulación en los diferentes modos de transporte en Colombia y de algunas descripciones de iniciativas diferentes que se han adelantado en otros países, este primer informe tiene como objetivo principal el de proponer un estado del arte de la regulación en materia de transporte.

Este documento se ha organizado en los siguientes capítulos:

El capítulo 1 “Metodología”, se divide en dos partes. En la primera parte se define la metodología general para el análisis de la regulación del sector transporte para la definición de Principios y la posterior consolidación del Estado del Arte. En la segunda parte se describe la manera específica en que se estructuraron herramientas metodológicas para el desarrollo de las fichas de temas regulados.

El capítulo 2 “Principios y criterios básicos del sector”, presenta los elementos que desde la normatividad se constituyen en los principios esenciales, a partir de los cuáles se construye el sistema regulatorio. Como parte del análisis de dichos Principios se identifica su núcleo esencial, sus criterios, sus tests de comprobación y su silogismo, entre otros.

En el capítulo 3 “Agentes y Dimensiones de la regulación” se presenta los Agentes y las Dimensiones principales de la regulación del servicio transporte y de **infraestructuras de transporte**. Adicionalmente se enuncian los temas jurídicos identificados para cada agente y para las dimensiones de la regulación.

Los capítulos 4, 5 y 6 presentan los temas jurídicos identificados para cada agente de la regulación. Finalmente, en los capítulos del 7 al 13 se desarrollan los temas de las diferentes dimensiones de la regulación incluyendo el análisis económico y técnico.

En la siguiente tabla se relacionan los capítulos antes mencionados.

**Tabla 1 Capítulos 4-13**

	<b>Capítulo</b>	<b>Temas regulados</b>
<b>4.</b>	Agente. EL REGULADOR	4.1 El Estado como regulador 4.2 Organización del Estado como regulador 4.3 Sanciones 4.4 Control y seguimiento
<b>5.</b>	Agente. EL OPERADOR	5.1 La empresa

		5.2 La competencia 5.3 Los seguros
<b>6.</b>	Agente. EL USUARIO	6.1 Participación ciudadana 6.2 Derechos del Usuario
<b>7.</b>	Dimensión. Regulación de entrada al mercado -Estructura de mercados-Política de competencia	7.1 Concesiones
<b>8.</b>	Dimensión. Regulación de valoración y acceso a la infraestructura	8.1 Tarifas por el uso de la infraestructura 8.1.1 Peajes 8.1.2 Derechos, Tarifas o Tasas De Usos y Otras Contribuciones
<b>9.</b>	Dimensión. Regulación de precios	9.1 Tarifas por la prestación del servicio 9.2 Sistemas de financiamiento
<b>10.</b>	Dimensión. Regulación de servicio universal	10.1 Subsidios
<b>11.</b>	Dimensión. Regulación de Capacidad	11.1 Planes de expansión y Planes de inversión 11.2 Capacidad transportadora
<b>12.</b>	Dimensión. Regulación de calidad y técnica (de seguridad y operatividad)	12.1 Reposición del parque automotor 12.2 Requisitos técnicos para acceder a la operación y para la Habilitación (capacidad empresarial) 12.3 Requisitos del personal operador 12.4 Requisitos técnicos de equipos 12.5 Requisitos técnicos de infraestructura 12.6 Manejo de mercancías 12.7 Definición de servicios
<b>13.</b>	Dimensión. Regulación sobre protección al usuario	13.1 Reglas de operación

El Informe de Estado del Arte, corresponde al Informe 2 de la Consultoría. Se encuentra inmerso dentro de la siguiente organización de entrega de productos:

**Tabla 2 Informes de la Consultoría**

Informe de Posicionamiento. Plan de Trabajo y Cronograma
Tomo 1- Informe de avance. Estado del Arte
Tomo 2- Informe de Estado del Arte
Tomo 3 - Informe Final

## **1.METODOLOGÍA**

---

Recientes estudios contratados por el Ministerio de Transporte, han presentado análisis detallados y exhaustivos de las características del marco regulatorio del Transporte en Colombia a nivel general y para los diferentes modos, aportando propuestas específicas sobre la reestructuración institucional del sector y análisis críticos sobre algunos de los aspectos que contempla la actual regulación. Así mismo, el Ministerio a través de la Oficina de Regulación Económica ha seguido explorando nuevas opciones que contribuyan a mejorar la calidad del transporte a través de una intervención del Estado más eficiente en los diferentes modos.

En los últimos años algunas experiencias han generado nuevas tendencias en lo relacionado, por un lado, con las herramientas con las que cuenta el Estado y por otro, con una mayor participación del sector privado en las actividades relacionadas con el transporte. Conviene estudiar la posibilidad de adaptar estas nuevas experiencias al modo fluvial.

## 1.1. METODOLOGÍA DEL INFORME

**1. Un análisis sistemático de la normatividad para identificar PRINCIPIOS y CRITERIOS que rigen el sistema de transporte Colombiano, los servicios domiciliarios y las telecomunicaciones**

En el análisis que se presenta en este informe, se ha hecho énfasis en la revisión de la normatividad que rige el servicio público de transporte y los servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones para identificar los principios y criterios que fundamentan la regulación. Una vez identificados estos principios y criterios se plantean algunos elementos para su valoración mediante los test de comprobación, se determinan las principales variables y los silogismos asociadas a ellos y se buscan los vínculos existentes entre principios y aspectos económicos y técnicos y su relación con los temas regulados en el sistema de transporte. Al final de la presentación de los Principios que fundamentan la regulación a nivel colombiano se presentará el análisis de los principios que fundamentan la regulación en otros países (Argentina y España). Este último ejercicio resulta particularmente interesante ya que estas experiencias enriquecen el conocimiento de los principios y sirven para adoptar aspectos positivos que mejoren las experiencias propias, en algunos aspectos que se consideran relevantes.

**2. Una Caracterización de la Regulación y la asociación de ésta a los temas regulados identificados.**

La segunda parte del informe presenta la caracterización de la regulación. La regulación es el *mecanismo* por el cual el Estado, dentro de los PRINCIPIOS pre-establecidos: (1) Garantiza el funcionamiento eficiente y competitivo de las actividades económicas; (2) Preserva estándares adecuados de calidad y seguridad en los bienes y servicios transados y (3) Asegura un control oportuno de los costos sociales derivados de la actividad económica. De modo que esta caracterización se refiere a la definición de los AGENTES que participan en el proceso de regulación y a la definición de las DIMENSIONES o tipos de regulación que se establecen para alcanzar los 3 objetivos antes enunciados. Adicionalmente, la caracterización permite relacionar los temas regulados, que previamente fueron identificados en el análisis de los principios y criterios.

**3. Un análisis detallado de los temas regulados**

Finalmente, se desarrolla cada uno de los temas regulados, que fueron identificados a la luz de los principios y criterios. Se determina las variables y los indicadores que permiten su cuantificación. Como los temas regulados son en la mayoría de los casos comunes para cada uno de los modos de transporte, se describe por modo la normatividad que los rige, el análisis de su aplicación, algunas experiencias internacionales y el control y seguimiento. Por último, a manera de conclusión del tema regulado se enuncia la aplicación del tema en el modo fluvial. La metodología con la que se realizó el análisis de los temas se detalla en la siguiente sección de este capítulo.

**La Figura 1 presenta esquemáticamente estas 3 etapas**

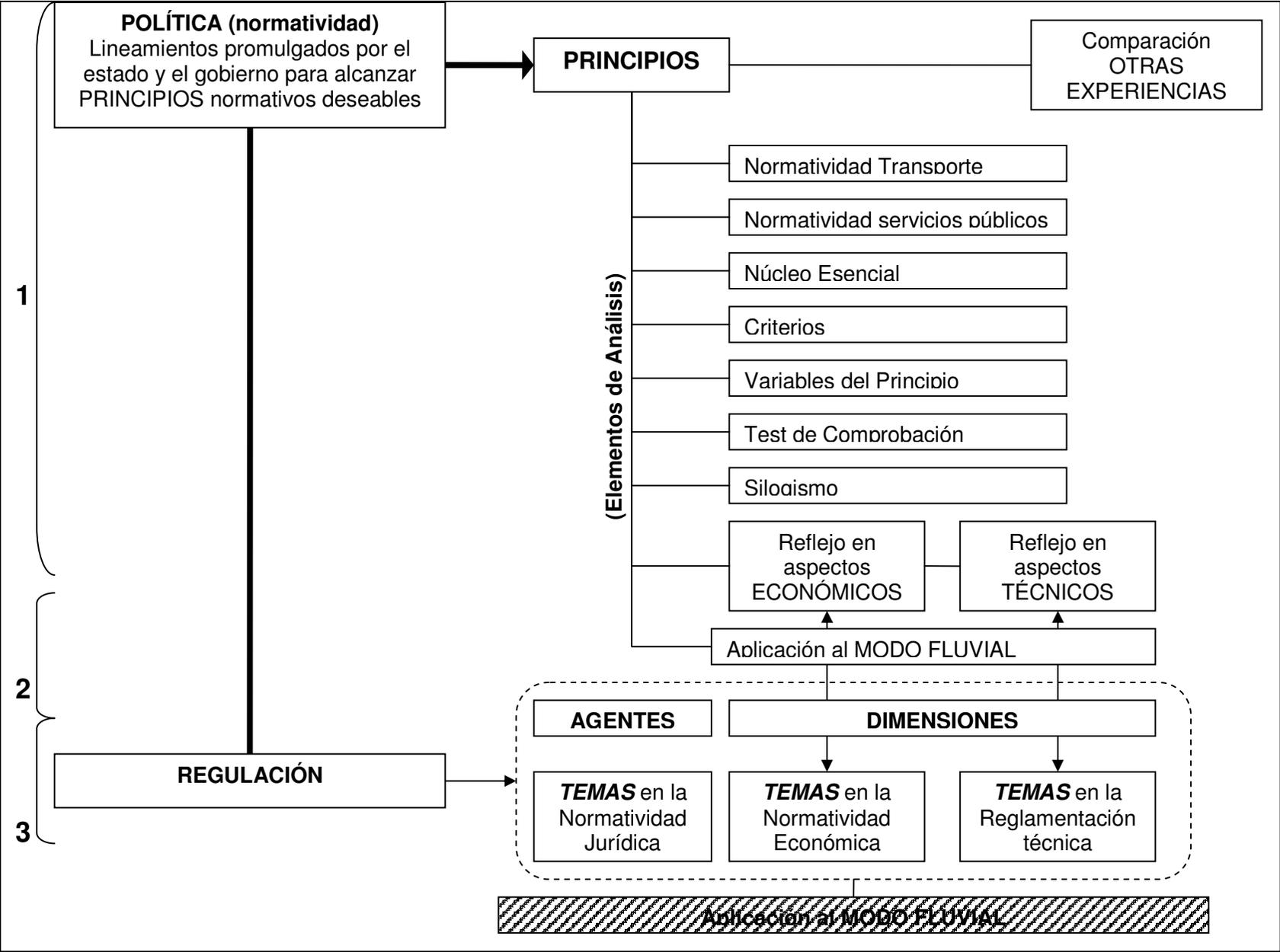


Figura 1. Metodología del Informe

## 1.2. METODOLOGÍA DE DESARROLLO DE LAS FICHAS DE TEMAS REGULADOS

Se presentarán en detalle los temas regulados. Estos son temas comunes, cuya comparación entre modos y sectores genera elementos de análisis

- 1. Agente. EL REGULADOR**
  1. El Estado como regulador
  2. Organización del Estado como regulador
  3. Sanciones
  4. Control y seguimiento
- 2. Agente. EL OPERADOR**
  1. La empresa
  2. La competencia
  3. Los seguros
- 3. Agente. EL USUARIO**
  1. Participación ciudadana
  2. Derechos del Usuario
- 4. Dimensión. Regulación de entrada al mercado -Estructura de mercados- Política de competencia**
  1. Concesiones
- 5. Dimensión. Regulación de valoración y acceso a la infraestructura**
  1. Tarifas por el uso de la infraestructura
    - 1.1 Peajes
    - 1.2 Derechos, Tarifas o Tasas De Usos y Otras Contribuciones
- 6. Dimensión. Regulación de precios**
  - 1 Tarifas por la prestación del servicio
  - 2 Sistemas de financiamiento
- 7. Dimensión. Regulación de servicio universal**
  1. Subsidios
- 8. Dimensión. Regulación de Capacidad**
  1. Planes de expansión y Planes de inversión
  2. Capacidad transportadora
- 9. Dimensión. Regulación de calidad y técnica**

(de seguridad y operatividad)

  1. Reposición del parque automotor
  2. Requisitos técnicos para acceder a la operación y para la Habilitación (Capacidad Empresarial)
  3. Requisitos del personal operador
  4. Requisitos técnicos de equipos
  5. Requisitos técnicos de infraestructura
  6. Manejo de mercancías
  7. Definición de servicios
- 10. Dimensión. Regulación sobre protección al usuario**
  - 1.Reglas de operación

El análisis de los temas incluye una descripción de generalidades y la identificación de Principios, Variables e Indicadores, Normatividad para cada modo, análisis y aplicación del tema al modo fluvial

Para cada tema enunciado en la Tabla anterior se presentará una breve descripción de sus generalidades en la que se definirá la interrelación del tema con los diferentes agentes de la regulación. Posteriormente se complementará el análisis con la información siguiente:

### **1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS**

Se asocian al tema los Principios y Criterios que previamente habían sido definidos en el Capítulo 2, siendo iguales para todos los modos de transporte, para los servicios domiciliarios y para las telecomunicaciones

### **2. VARIABLES DEL TEMA**

Se refiere a los valores o alternativas que puede alcanzar la aplicación de un tema. Por ejemplo para la política de concesiones la variable es el valor de los proyectos que han sido concesionados. Se refiere también a los parámetros que busca controlar la regulación. Esta variable del tema en la mayoría de los casos es igual para el sector transporte, servicios domiciliarios y telecomunicaciones

### **3. INDICADORES**

Es una medida que identifica la aplicación del tema en el sector transporte, servicios domiciliarios y telecomunicaciones. Es un elemento que permite medir la aplicación de la regulación. Por ejemplo la política de concesiones se pueden medir por el número de proyectos otorgados a través de concesión en cada modo específico

### **4. EN LOS MODOS**

#### **1. Modo**

##### **a. Normatividad**

Este campo enuncia la normatividad más relevante asociada al tema. Así mismo, se enuncian los apartes de la norma más importantes. El objeto de este campo es presentar la práctica regulatoria del país en torno a los temas puntuales. Se cita la norma (leyes, decretos o resoluciones) que regula el tema en particular, el artículo y el numeral cuando sea el caso.

##### **b. Análisis**

En este campo se realiza un breve análisis a la normatividad mencionada. Se resaltan las ventajas o desventajas que se han presentado a raíz de la aplicación de la norma sobre los diferentes actores del sistema de transporte: operador, ente regulador y usuario. También se presentan algunas experiencias internacionales.

##### **c. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Se refiere a la identificación de la entidad que tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la norma. Adicionalmente, en los casos en que es posible se definen los mecanismos de control y seguimiento de la regulación ya sean los utilizados por el ente regulador o los que define la norma para ser ejercidos por algún otro agente.

Para ilustrar la aplicabilidad y alcance de los temas, a cada uno se han asociado preguntas específicas.

## 5. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL<sup>1</sup>

Son comentarios, observaciones y conclusiones acerca de la aplicación y el alcance del tema en el modo fluvial.

El desarrollo de cada uno de los temas enunciado anteriormente busca responder a las siguientes preguntas:

### JURIDICOS - INSTITUCIONALES

J1. Cómo se organiza el Estado para regular cada sector

¿Qué organismos, qué competencias, cómo actúan las instituciones locales en cada sector?

¿Qué competencias son nacionales, cuáles locales en cada sector?

J2. Cómo se otorga al privado la posibilidad de operar transporte. Qué mecanismos, qué instrumentos

¿Qué permisos se expiden para una aerolínea, para una ruta de transporte público, para Transmilenio, para una empresa de carga?

J3. ¿Qué requerimientos tiene una empresa de transporte por ley para operar?

¿Qué se le exige a una empresa en cada sector para poder operar? ¿Qué requisitos para una empresa de carga, una empresa de aviación, una empresa de transporte público o de intermunicipal? ¿Existen requisitos de habilitación en todos los modos? En cuanto a los vehículos se exige la propiedad de éstos. ¿En algún caso se exige la propiedad de la infraestructura?

J4. ¿Cómo se genera competencia en el sector privado para operar el servicio?

Como compiten 2 empresas por una ruta de transporte público o por una ruta de intermunicipal, para servir un destino aéreo, por una ruta de Transmilenio?

J5. ¿Qué se controla, con qué herramientas, quién controla?

¿Para cada modo quién ejerce el control, que sanciones se prevén, qué se considera como faltas graves?

J6. El rol del usuario

¿Qué se dice en lo relacionado con la participación? ¿En cuanto a los derechos y deberes?

### ECONOMICAS

E1. ¿Existe competencia económica por acceder al mercado?

¿Cómo se evalúa la eficiencia económica de un competidor, qué mecanismos para premiar una mejor oferta económica?

E2. ¿Existe libre mercado en algunos modos, para algunos servicios?

¿Qué diferenciales tarifarios existen para la prestación del transporte público, o aéreo, qué niveles de servicio permite la legislación, existen servicios con tarifas liberadas, existe libertad de mercado para colocar tarifas en algunos servicios en algunos modos?

E3. ¿Cómo se define la tarifa que debe cobrar un usuario por el servicio de transporte?

¿Qué filosofía tiene el cálculo de la tarifa? ¿Autosostenibilidad, eliminación de subsidios?

¿Qué variables influyen en la definición de la tarifa? ¿Qué mecanismos para actualizarlas?

---

<sup>1</sup> En este informe solo se enuncia la aplicación del tema al modo fluvial. El desarrollo detallado de la Aplicación del tema al modo fluvial se presenta en el tomo 3.

¿Quién está autorizado para hacerlo?

E4. ¿Los subsidios, en qué condiciones son aceptables por la regulación?

¿Que se prevé en caso de que el servicio de transporte no sea rentable o que los costos no puedan ser pagados por parte de la población?

E5. ¿Qué mecanismos para financiar la infraestructura?

Las tasas, los peajes, la apropiación de recursos de presupuesto, la participación del privado, las concesiones

E6. ¿Existe libre mercado en algunos modos, para algunos servicios?

E7. ¿Qué características económicas deben tener las empresas?

Que se les pide a las empresas desde el punto de vista económico

### **TECNICAS**

T1. ¿Qué requisitos técnicos deben cumplir las empresas de transporte?

¿Se pide alguna organización específica, la propiedad de los vehículos, de los aviones, algunas características en cuanto al mantenimiento, algún personal mínimo?

T2. ¿Qué elementos deben regularse en lo relacionado con los equipos?

¿Qué requisitos de mantenimiento, de peso, de capacidad, de impacto ambiental?

T3. ¿Cómo se define la infraestructura requerida?

¿Qué planes, proyectos, que instrumentos en cada sector definen la infraestructura necesaria?

T4. ¿Qué especificaciones debe cumplir la infraestructura

¿Que se regula en cada tipo de infraestructura, que instrumentos (manuales etc.) determinan estas normas en cuanto a especificaciones, normas de seguridad, de calidad, incluyendo vías, terminales, depósitos, sitios de intercambio o transferencia

T5. ¿Qué tipo de servicios se pueden ofrecer y como se definen técnicamente?

¿Qué elementos técnicos permiten ofrecer un nivel de servicio diferente? El tipo de vehículo, una mayor comodidad?

T6. ¿Cómo es la vinculación de equipos, qué responsabilidades deben cumplir en la operación?

¿Se solicita que las empresas sean dueñas de los vehículos, que los administren, existe la figura de empresa afiliadora en todos los modos?

## 2.PRINCIPIOS ESENCIALES

---

La labor de intervención del estado en la actividad económica involucra relaciones en dos vías. Una jerárquica vertical y otra horizontal de funciones múltiples. La relación jerárquica vertical se compone de tres funciones principales, la política, la regulación y la operación. En el nivel más elevado se encuentra la definición de políticas. Estas constituyen el pacto supremo entre los asociados y son *lineamientos* promulgados por el Estado y el gobierno para alcanzar objetivos o **principios normativos deseables**.

Algunos de estos principios son por ejemplo, equidad, libre empresa, igualdad, etc. y generalmente están expresados en la carta magna de un país. La política constituye entonces un insumo para la regulación<sup>2</sup>.

En Colombia, la constitución de 1991, así como la ley 105 de 1993 y la ley 142 de 1994, entre otras, definen principios fundamentales para los servicios públicos y el desarrollo de la actividad transportadora. De igual manera, el marco regulatorio del sistema de transporte está recogido en instrumentos normativos (leyes, decretos, resoluciones). Sin embargo la gran cantidad de normatividad existente representa una dificultad. De hecho, diferentes estudios han identificado la excesiva cantidad de normas como un problema al abordar temas relacionados al transporte<sup>3</sup>. En el caso específico de la regulación del transporte, la gran cantidad de normas impide el conocimiento completo de la ley. Lo anterior no permite que exista claridad en la vigencia de las normas y dificulta su control y seguimiento. Sumado al exceso de instrumentos normativos, la ausencia de estructuración temática hace que cada norma se perciba como un elemento aislado para solucionar una problemática concreta imposibilitando una concepción sistémica de la regulación del transporte<sup>4</sup>.

Ahora, en el contexto del Estudio para la Regulación económica de transporte fluvial de carga y pasajeros, el objetivo de la actividad “**Definición de principios, variables e indicadores**” es partir de un análisis de la normatividad<sup>5</sup> para identificar elementos regulatorios que puedan ser aplicados a la regulación económica del transporte fluvial. No obstante, como mencionamos anteriormente, la ausencia de una estructura sistémica de la normatividad de la regulación del transporte dificulta la tarea de identificar dichos aspectos. Sin embargo, una buena aproximación para abordar ese análisis es partir de los principios fundamentales que rigen el marco regulatorio ya que estos representan los objetivos que fundamentan la regulación del sistema de transporte y por tanto, idealmente, deben cumplirse en la prestación del servicio de transporte independientemente del modo. Así, y de acuerdo a lo estipulado en los términos de referencia del estudio, en el presente capítulo

---

<sup>2</sup> NERA Asesoría para el desarrollo estratégico de la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR) y definición del marco regulatorio del sector. 2002. Aspectos Institucionales de la REGULACIÓN en Colombia: Teoría y Experiencia En Otros Sectores. Pág. 7 y Aspectos Institucionales Presentación. Pág. 5

<sup>3</sup> NERA Asesoría para el desarrollo estratégico de la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR) y definición del marco regulatorio del sector. 2002. y WARV Diagnóstico Jurídico Económico para el establecimiento de Fórmulas y Criterios para la Fijación de Tarifas en el servicio conexo de las Terminales de Transporte. 2005.

<sup>4</sup> WARV Diagnóstico Jurídico Económico para el establecimiento de Fórmulas y Criterios para la Fijación de Tarifas en el servicio conexo de las Terminales de Transporte. 2005. Pág. 3

<sup>5</sup> El consultor analiza la regulación actual de todos los modos del sistema de transporte colombiano, la regulación de los servicios públicos domiciliarios y la regulación de las telecomunicaciones, así como referentes internacionales.

se definirán los Principios que fundamentan la regulación de los diferentes modos del transporte, los servicios domiciliarios y las telecomunicaciones. Posteriormente, se definirán los criterios, las variables, los silogismos y los tests de comprobación asociados a los principios. Finalmente, se presentará el reflejo de ellos en los aspectos económicos y técnicos.

Para una mejor comprensión del análisis de los Principios se presenta la definición detallada de los elementos que se analizan para cada uno de los Principios:

- **PRINCIPIO ESENCIAL:** Objetivo básico, concepto o idea fundamental que sirve de base para la regulación de la actividad transportadora en Colombia. A los Principios Esenciales se les precisará en su núcleo esencial y los tests de comprobación. Siendo éstos, factores determinantes para la valoración o verificación de la aplicabilidad de dichos principios en la práctica.
- **NORMA-DESCRIPCIÓN EN EL TRANSPORTE:** Compilación de la normatividad que desarrolla el Principio Esencial definido en el contexto del sistema de transporte.
- **NORMA-DESCRIPCIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES:** Compilación de la normatividad que desarrolla el Principio Esencial definido en el contexto de los servicios públicos domiciliarios y las telecomunicaciones.
- **NUCLEO ESENCIAL:** Constituye el ámbito necesario e irreductible que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho, no susceptible de una opinión sometida a la dinámica de coyunturas o circunstancias políticas.
- **CRITERIOS:** Se refieren a las pautas que da la norma como elementos que permiten la toma de decisiones. Los criterios definen límites y condiciones para concretar y hacer efectivos los Principios Esenciales.
- **VARIABLES DEL PRINCIPIO:** Otras maneras o visiones como podría ser enfocada la aplicación del Principio.
- **SILOGISMO:** Propositiones derivadas del principio, la última de las cuales se deduce necesariamente de las dos precedentes.
- **TEST DE COMPROBACIÓN:** Representa una guía mayéutica metodológica, que permite “separar elementos que usualmente quedarían confundidos en una perspectiva general
- **REFLEJO ASPECTOS ECONÓMICOS:** Presenta la aplicación del Principio en temas de tipo Económico y enuncia los temas regulados que se derivan del Principio.
- **REFLEJO ASPECTOS TÉCNICOS:** Presenta la aplicación del Principio en temas de tipo Técnico y enuncia los temas regulados que se derivan del Principio.

## 2.1. PRINCIPIOS ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE LOS SERVICIOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES

Se presentan a continuación los Principios Esenciales que rigen la prestación de los servicios públicos de transporte, domiciliarios y las telecomunicaciones en Colombia. Estos principios fundamentan todas las actividades asociadas a los servicios y de igual manera deben ser fundamentales para todos los agentes asociados a las actividades, a saber Operador, Regulador y Usuario.

### 2.1.1. LA SOBERANÍA DEL PUEBLO

<b>Principio Esencial</b>		
<b>LA SOBERANÍA DEL PUEBLO</b>		
<b>Normas – Descripción</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Constitución Nacional. ARTICULO 3.</b> La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.</li> <li>• <b>Constitución Nacional. ARTICULO 4.</b> La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.</li> <li>• Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</li> <li>• Ley 105/93, art. 2. Corresponde al Estado, GARANTIZAR la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.</li> <li>• Art. 4o. Ley 336/96.</li> <li>• Art. 3o de los Derechos del hombre y del ciudadano: “El principio de toda soberanía residen en la Nación. Ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella ..... “.</li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público.</li> <li>• El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.</li> <li>• Se entiende como suprema autoridad, mandato superior, manifestación que distingue y caracteriza el poder del estado.</li> <li>• Corresponde al Estado GARANTIZAR la soberanía completa y exclusiva, sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	La suprema autoridad, reside en el pueblo	El pueblo constituye la fuente del poder público
2.	El marco jurídico, debe ser necesariamente democrático y participativo	Como efecto, la soberanía debe manifestarse a través del poder de un Estado, capaz de afirmar su preeminencia jurídica sobre cualquier otro poder, sin aceptar limitaciones o subordinación alguna, que de alguna manera pudiere cercenar sus facultades dentro del territorio, del espacio aéreo o del mar territorial
3.	Se tiene que garantizar un orden político, económico y social justo	
<b>Variable (s)</b>		
1.	La soberanía, referida al transporte, se ve mermada o disminuida, cuando se cercenan facultades o poderes del Estado. V.gr sobre la infraestructura	
2.	Se ve debilitada, cuando se cede a intereses ajenos.	
3.	Se ve disminuida, cuando debe acudir a otros poderes, que impongan subordinación o dependencia	

4.	Se desarticula, cuando debe acudir a infraestructura ajena
<b>Silogismo</b>	
	PREMISA MAYOR : La soberanía reside exclusivamente en el pueblo que la afirma mediante la superioridad jurídica del Estado sobre cualquier otro poder
	PREMISA MENOR : El pueblo debe ejercerla necesariamente de manera democrática y participativa
	Existe soberanía cuando la superioridad jurídica del Estado reside exclusivamente en el pueblo, y éste la ejerce de manera democrática y participativa.
<b>Test de comprobación :</b>	
1.	¿GARANTIZA el Estado, la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial?
2.	¿El marco jurídico, es producto de decisiones verdaderamente democráticas y participativas?
3.	¿Quién es el emisor de la norma?
4.	¿Está ese emisor, facultado para emitirla?
5.	¿Se realizó el trámite de la norma, con las formalidades constitucionales y legales pertinentes?
6.	¿Está el Estado <b>garantizando</b> la aplicación total de la norma? ¿Quién lo está haciendo? ¿Bajo qué procedimientos?
7.	¿Está, de alguna manera, mermada o disminuida la soberanía?
8.	¿Se le cercenan facultades o poderes al Estado? ¿Quién lo hace? ¿Mediante cuales procedimientos?
9.	¿Intervienen intereses ajenos en las decisiones del Estado?
10.	¿Debe acudir a infraestructura ajena, para transportarse por el territorio, el mar territorial o el espacio aéreo?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>La Ley de Estabilidad Jurídica para inversionistas en Colombia (Ley 963 de 2005), es una regulación contractual de inversiones que se expide en virtud del principio de <i>Soberanía Nacional</i> con la finalidad de promover la prosperidad general y generar empleo de acuerdo con lo establecido en los planes de desarrollo a cambio de GARANTIZAR confianza y legitimidad a quienes invierten bajo el estímulo esencial de un marco jurídico favorable.</p> <p>El principio de Soberanía Nacional está presente en todos los temas de regulación del sector transporte</p>	
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>	
<p>El campo de la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. De suerte que, en economías en las que el mercado presenta más imperfecciones, se hace necesaria una mayor regulación. Así, dicha regulación se reconoce como indispensable, pero no como una modalidad de imposición al usuario ni para hacer más gravosas y difíciles sus condiciones ante quienes prestan los servicios públicos -sea el propio Estado o los particulares-, sino, al contrario, <b>para promover las condiciones que faciliten la efectividad de sus derechos y garantías</b>, la calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben</p>	

observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado<sup>6</sup>.

En una industria con activos de larga duración, los consumidores necesitarían firmar un contrato a largo plazo con el proveedor para que éste pudiera obtener todos los beneficios de “competir por el mercado”. Con el fin de alcanzar todas las economías de escala, los consumidores necesitarían unirse en una “coalición” y negociar de forma colectiva. Pero en las industrias con infraestructuras de red, el costo de formar una coalición de consumidores hace que las negociaciones necesarias para llevarla a cabo sean imposibles (o al menos, prohibitivamente caras).

En condiciones de monopolio natural, resulta más útil diseñar ciertas intervenciones del Estado como un sustituto imperfecto al contrato de largo plazo que los consumidores quisieran negociar. El papel del regulador de un sector es el de negociar los términos del servicio en nombre de los consumidores, así como actualizar dichos términos si las condiciones cambian de forma imprevista<sup>7</sup>.

Lo anterior evidencia que la regulación es en sí un mecanismo que promueve la capacidad del Estado de afirmar su preeminencia jurídica sobre cualquier otro poder. Adicionalmente, en términos de la regulación, el Estado al estar intercediendo para salvaguardar los derechos del pueblo está ejerciendo esta soberanía de manera democrática y participativa. Por lo anterior se define que la soberanía del pueblo es un principio que está presente en todas las dimensiones y, por tanto, en todos los temas de la regulación.

---

<sup>6</sup> SENTENCIA Corte Constitucional-1162/2000. Pág. 14

<sup>7</sup> NERA Asesoría para el desarrollo estratégico de la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR) y definición del marco regulatorio del sector. 2002. Tarea 3.3. Pág.6

## 2.1.2. LA INTERVENCION DEL ESTADO

<b>Principios Esenciales</b>
<b>LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO</b>
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C.N. ARTICULO 333. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. (JURISPRUDENCIA: C-397/95).</li> <li>• La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. (JURISPRUDENCIA: T-419/92, T-425/92, T-240/93, T-469/93).</li> <li>• C.N. ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (JURISPRUDENCIA: C-560/94, C-397/95, C-534/96, C-560/97, C-536/99, C-579/99).</li> <li>• El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. (JURISPRUDENCIA: C-295/93, C-578/99).</li> <li>• También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</li> <li>• C.N. ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.</li> <li>• JURISPRUDENCIA: C-447/92, T-570/92, T-199/93, T-507/93, T-136/94, C-151/95, C-490/95, C-585/95, C-37/96, C-711/96, T-59/97, T-60/97, C-66/97, T-58/97, C-493/97, T-617/98, C-947/99.</li> <li>• Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.</li> <li>• JURISPRUDENCIA: T-432/92, T-443/92(SV), T-540/92, T-570/92, T-604/92, C-82/93, C-144/93, C-196/93, T-499/93, C-318/94, C-539/95, C-176/96, C-263/96, C-399/99.</li> <li>• Ley 336 de 1996, Arts. 3,4,5.</li> <li>• C. de Comercio: Arts. 983, 984, 987, 990, 994, 997 y de manera global para todas las disposiciones generales, el art. 999.</li> <li>• La facultad reglamentaria en favor del gobierno, se determina también en el art. 2035 del C. de Comercio.</li> </ul>
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 de 1994. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para cumplir con los</li> </ul>

<p>objetivos establecidos por el Estado para la prestación de servicios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumentos de la intervención estatal.</b> Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:</li> <li>• <b>Promoción y apoyo</b> a personas que presten los servicios públicos.</li> <li>• <b>Gestión y obtención de recursos</b> para la prestación de servicios.</li> <li>• <b>Regulación</b> de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.</li> <li>• <b>Control y vigilancia</b> de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.</li> <li>• Organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica.</li> <li>• Protección de los recursos naturales.</li> <li>• Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.</li> <li>• Estimulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos.</li> <li>• Respeto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios.</li> </ul>
<p><b>Núcleo Esencial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponde al Estado: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la planeación,</li> <li>• el control,</li> <li>• la regulación</li> <li>• y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.</li> </ul> </li> <li>• El transporte tiene carácter de <b>servicio público esencial</b>.</li> </ul>
<p><b>- INTERVENCIÓN EN LOS SERVICIOS PUBLICOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los servicios que brinda el transporte satisfacen requerimientos individuales de carácter comercial y necesidades básicas de los individuos y de la sociedad, lo cual le da el carácter de servicio público, cuya adecuada prestación es inherente a la finalidad social del Estado.</li> <li>• Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.</li> <li>• El servicio público está sometido al régimen jurídico que fije la ley, podrá ser prestado por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.</li> <li>• El Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios</li> <li>• La prestación del servicio debe coadyuvar a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• incrementar la producción y distribución de bienes o servicios</li> <li>• mayores niveles de producción</li> <li>• mejores condiciones de igualdad en la distribución del ingreso y la riqueza Nacional.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>- INTERVENCIÓN BAJO LA POLÍTICA ECONÓMICA :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una de las formas de intervención del Estado.</li> <li>• Debe buscarse la utilización de instrumentos o variables económicas que permitan alcanzar con el menor costo social, objetivos deseables tendientes a obtener una mejor eficiencia en las forma de organización del transporte.</li> </ul>
<p><b>- INTERVENCIÓN EN LA PLANEACION :</b></p> <p>El plan de transporte – incluyendo el fluvial -, debe contener una parte general, donde se señalen :</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• los propósitos y objetivos a largo plazo,</li> <li>• las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo</li> <li>• y las estrategias y orientaciones generales.</li> </ul>		
<b>- INTERVENCION POR EL CONTROL</b>		
<b>El Control</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe ejercerse para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los fines especiales de la intervención, como son los de promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones que deben manifestarse en actos como el de eliminar controles innecesarios</li> <li>• Propender por la eficiente asignación de recursos humanos y materiales que se reflejen en ventajas para el usuario.</li> <li>• El control debe estar orientado a incrementar u obtener valor agregado que se manifieste en el mejoramiento del servicio.</li> </ul>		
<b>- PRINCIPIOS PARA LA INTERVENCION POR LA REGULACION</b>		
<p>Para la regulación, el Estado debe acoger principios como :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• el de la igualdad,</li> <li>• la transparencia,</li> <li>• la publicidad,</li> <li>• la imparcialidad</li> </ul>		
<b>- INTERVENCION POR LA VIGILANCIA</b>		
<b>La Vigilancia</b>		
<p>El ejercicio de esta función, debe inspirarse en el objetivo de que el servicio de transporte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• se preste en todo el territorio nacional</li> <li>• de manera eficiente, cómoda, con equidad,</li> <li>• sin alterar el desarrollo sostenible.</li> </ul> <p>En el modelo de Estado instaurado en la Constitución de 1991, la vigilancia se orienta de manera principal a la gestión.</p>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	La intervención del Estado, es necesaria para impedir el desbordamiento de las fuerzas que tienden a impedir o a restringir la libertad económica y los abusos que personas o empresas, hacen de su posición dominante.	La intervención, es inherente al Estado democrático y participativo.
2.	Igualmente, para racionalizar la economía y lograr el bienestar, la equidad, la distribución de los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.	Sin atender a una adecuada distribución, las personas de menores ingresos, cada vez estarán más alejadas del acceso efectivo al servicio básico de transporte.
<b>Variable (s)</b>		
1.	El Estado cumple deficientemente con su función de interventor	
2.	El Estado es capturado por los intervenidos, para que actúe en beneficio de ellos y no en el de las finalidades jurídicas y bajo los principios que determinan esta función.	

<b>3. Mercados imperfectos, con partícipes que abusan de su posición dominante</b>	
<b>Silogismo</b>	
	PREMISA MAYOR : Es inherente a la democracia y a la participación, que el Estado intervenga por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados
	PREMISA MENOR : El transporte es un servicio público esencial
	El Estado necesariamente debe intervenir el servicio público de transporte
<b>Test de comprobación</b>	
1.	¿Está capturado el Estado, en todo o en parte, por algunos prestadores del servicio de transporte?
2.	¿Cumple adecuadamente el Estado, con su función de interventor?
3.	¿Cuáles necesidades básicas sociales de transporte, se están satisfaciendo? ¿A quiénes? ¿Quién y cómo las está prestando? ¿A qué precio?
4.	¿Se está garantizando la prestación eficiente del servicio a todos los destinatarios?
5.	¿La prestación del servicio coadyuva a incrementar la producción y distribución de bienes o servicios?
6.	¿Con la actual prestación del servicio, se están generando mayores niveles de producción?  y/o: ¿mejores condiciones de igualdad en la distribución del ingreso y la riqueza Nacional ?
7.	¿Existe competencia y eficiencia en el sistema?.
8.	¿La operación del transporte contribuye a promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones?  ¿Existen controles innecesarios? ¿Cuáles?
9.	¿Qué ventajas está recibiendo el usuario?
10.	¿Se están aplicando plenamente principios como el de la igualdad, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad y la eficiencia?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>La intervención del estado en la economía se presenta para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresas, así como para preservar la sana y transparente competencia con el fin de lograr una mejor prestación de los servicios. La regulación es básica para establecer los límites de una actividad específica y aún más en el caso de la desaparición de los monopolios estatales y también para asegurar la libre competencia y determinar los aspectos técnicos y operativos que buscan garantizar la prestación eficiente de los servicios<sup>8</sup>. Históricamente la preocupación de los Gobiernos por regular el funcionamiento de la industria del transporte se basa en la importancia misma del sector y como soporte</p>	

<sup>8</sup> Sentencia de la Corte Constitucional- 1162-00

para las además actividades económicas. En la gran mayoría de los países la responsabilidad de la prestación del servicio del transporte a nivel local, regional y nacional recae en el Estado, en razón a que las personas y empresas tienen el derecho a la movilidad a lo largo del territorio y se considera que este derecho debe ser garantizado por el sector público.<sup>9</sup> Con base en lo anterior el tema de intervención del Estado se debe incluir como principio en todos los temas de la regulación.

#### **Reflejo en aspectos Técnicos**

El estado interviene en la definición de aspectos técnicos para garantizar que se cumplan objetivos de eficiencia y calidad relacionados a la planeación, el control, la regulación y la vigilancia de los servicios públicos. Además, la adecuada prestación de los servicios, en términos de calidad, seguridad y eficiencia, se fundamenta en el cumplimiento de ciertos criterios técnicos específicos. Para evitar que no se preste el servicio adecuadamente o para evitar que al imponer una regulación económica a la empresa esta descuide aspectos técnicos cruciales, el estado interviene estableciendo condiciones específicas mínimas sobre aspectos técnicos que deben cumplir las empresas prestadoras de los servicios.

Con base en lo anterior se puede afirmar que la intervención del estado es un principio que fundamenta el marco regulatorio del sistema de transporte público por ello es un principio esencial de todas las dimensiones de la regulación y temas de regulación.

---

<sup>9</sup> Economía del transporte. Ginés de Rus / Javier Campos / Gustavo Nombela. Página 387

### 2.1.3. LA LIBRE CIRCULACION

<b>Principios Esenciales</b>										
<b>LA LIBRE CIRCULACION</b>										
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C.N. ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.</li> <li>• JURISPRUDENCIA: T-224/92, T-487/92, T-518/92, T-532/92, T-550/92, T-551/92, T-130/93, T-257/93, T-370/93, T-66/95, T-150/95, T-640/96, T-227/97, SU-257/97, C-189/99 (SV), T-483/99.</li> <li>• ARTICULO 100. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. (JURISPRUDENCIA: C-130/95).</li> </ul>										
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 de 1994 establece que los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, a La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.</li> </ul>										
<b>Núcleo Esencial</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.</li> <li>• Para los individuos, se expresa en la facultad que ellos tienen de dirigirse al sitio del territorio que deseen, según los dictados de su propia razón y de su voluntad, sin que terceros, por tolerancia o indiferencia del Estado, puedan limitarle tal opción.</li> </ul>										
<b>CUÁNDO PUEDE PROHIBIRSE, CONDICIONARSE O RESTRINGIRSE :</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos, del mar territorial, de la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.</li> </ul>										
<b>PREFERENCIA HACIA EL SERVICIO COLECTIVO</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo al servicio particular.</li> </ul>										
<b>ASOCIACIÓN CON LIBERTAD :</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este derecho fundamental esta íntimamente ligado con la opción de que el transporte se preste libremente en todo el territorio nacional.</li> <li>• Esta facultad constitucional, se materializa en el mantenimiento por parte del Estado de la soberanía en todo su territorio, puesto que la libertad no puede estar sujeta ni a dependencias ni a privilegios.</li> </ul>										
<b>Criterios</b>										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>El ejercicio de los derechos fundamentales está ligado a la libertad de transportarse</td> <td>La libre circulación es un derecho esencial.</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>Condicionar o restringir la</td> <td>Metafóricamente puede afirmarse que los</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	El ejercicio de los derechos fundamentales está ligado a la libertad de transportarse	La libre circulación es un derecho esencial.	2.	Condicionar o restringir la	Metafóricamente puede afirmarse que los
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>								
1.	El ejercicio de los derechos fundamentales está ligado a la libertad de transportarse	La libre circulación es un derecho esencial.								
2.	Condicionar o restringir la	Metafóricamente puede afirmarse que los								

	movilidad, es limitar o conculcar la libertad	derechos fundamentales viajan en bus.
<b>Variable (s)</b>		
1.	Un sistema totalitario restringe la libertad de circulación	
2.	Un ejercicio incompleto de la soberanía, determina restricciones de la libertad de circulación de los ciudadanos	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR : Toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial	
	PREMISA MENOR : existe libertad cuando se puede obrar de una manera o de otra, o no obrar	
	El ciudadano, tienen como prerrogativa y privilegio el derecho de ir a donde quiera, por el medio de transporte que seleccione, salvo las limitaciones que especifica la ley, únicamente por razones de interés público.	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿El Estado está efectivamente garantizando la soberanía en todo el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial?	
2.	¿Puede una persona circular libremente por todas las dimensiones territoriales que cobija la soberanía, en Colombia?	
3.	¿Cuales prohibiciones, condiciones o restricciones a la libre circulación, se han normado o precisado? ¿A qué regiones o a cuáles bienes se extienden tales prohibiciones?	
4.	¿Se está privilegiando el servicio público colectivo al servicio particular? ¿Cómo?	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
<p>El concepto de libre circulación se concibe en función del interés general y por lo tanto el interés particular debe asumir limitaciones.</p> <p>La libre circulación en los espacios urbanos permite a los habitantes el desarrollo de las actividades personales para alcanzar el bienestar económico. En los espacios rurales la libre circulación permitirá la explotación económica en función preferente de la seguridad alimentaria.</p> <p>El principio fundamental, la libertad de circulación está concebido en función de la convivencia pacífica a través de la preservación de la vida y bienes de los habitantes del país, mediante el uso común del espacio público.</p> <p>La movilidad de carga y pasajeros dentro del territorio de un país involucra los temas de tarifas y subsidios y la disponibilidad de la red de transporte como punto de conexión entre un origen y un destino será seleccionada por los usuarios de acuerdo con los peajes, las tasas de uso y los derechos para el caso los diferentes modos de transporte. Otros mecanismos o temas que el ente regulador puede utilizar son las subvenciones y exenciones sobre los equipos que prestan el servicio con el fin de disminuirle los costos a las empresas transportadoras.</p>		
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>		
<p>Desde el punto de vista técnico la libre circulación comprende varios aspectos.</p> <p>A nivel urbano aspectos técnicos como la provisión y operación de redes viales proveen a los ciudadanos de un medio para facilitar su libre circulación. No obstante, ante un aumento constante de los niveles de congestión el principio de la libre circulación se ve amenazado. Aunque teóricamente los individuos tienen la libertad</p>		

para circular según su voluntad para desarrollar sus actividades, el costo de circular, en términos de tiempos de viaje, puede ser muy alto limitando la posibilidad práctica de circular libremente. Esta disminución de la libre circulación finalmente perjudica a la sociedad en su conjunto disminuyendo la productividad de los individuos y deteriorando su calidad de vida. De allí que el Estado en sus políticas de transporte debe buscar formas de garantizar la libre circulación en beneficio de la sociedad como un todo y no de algunos pocos. Para ello las entidades responsables deben implementar medidas de alto nivel técnico de transporte que idealmente a bajo costo tengan un alto impacto en la circulación el cual se evidencia en aspectos como la reducción de los tiempos de viajes. Adicionalmente las ciudades deben velar porque las empresas prestadoras de servicio cubran de manera eficiente la totalidad de las rutas que demanda la población, ya que en cuanto no exista un medio público de acceso a un lugar puntual, de alguna forma se esta coartando la libre circulación de quienes requieren llegar a algún destino y no cuentan con los medios para hacerlo. Esta responsabilidad del Estado de proveer o garantizar los medios técnicos (infraestructuras y servicios de transporte) para la libre circulación también aplica a nivel interurbano. Claro está, sin afectar otras dimensiones del bienestar de la sociedad como el medio ambiente o las características de las poblaciones.

Los temas que regula el Estado para garantizar la aplicación de este principio son principalmente: Definición de servicios, Capacidad transportadora, Requisitos de infraestructura.

#### 2.1.4. LA INTEGRACION NACIONAL E INTERNACIONAL

<b>Principios Esenciales</b>		
<b>LA INTEGRACION NACIONAL E INTERNACIONAL</b>		
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 105 1993 artículo 2 numeral d) El transporte es elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios del País.</li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El transporte es elemento básico para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la unidad nacional</li> <li>• el desarrollo de todo el territorio colombiano</li> <li>• y para la expansión de los intercambios internacionales</li> </ul> </li> </ul>		
<b>EL TRANSPORTE Y LA INTEGRACION</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El transporte debe privilegiar la conducción para el uso sostenible de los inmensos recursos de nuestra geografía y de nuestro suelo.</li> <li>• Un transporte adecuado, constituye la más efectiva estrategia para lograr la unidad Nacional</li> <li>• El transporte es elemento básico para incorporar todo el territorio, en especial el surcado por los ríos, desde el área rural a la municipalidad, de estas entre sí y a zonas económicas, las cuales al correlacionarse con otras, potencialicen su desarrollo en el espacio y en el tiempo.</li> <li>• Dicha correlación se convierte en un motor del comercio nacional, integrado con el internacional, el cual contribuye a la superación de los desequilibrios regionales.</li> <li>• El transporte brinda facilidad para la cooperación, para la articulación de las realidades y de las potencialidades de cada región, dentro del contexto de la ampliación de mercados y la inserción positiva dentro de la globalización.</li> <li>• Los niveles de competitividad tienen relación directa con el transporte, puesto que permite la ágil movilización de personas y bienes, de lo cual depende el comercio.</li> <li>• El transporte facilita o entorpece la demanda, genera o imposibilita la producción, encarece o abarata los precios.</li> <li>• El valor de los bienes tiene relación con el transporte, que incide sobre el precio final.</li> <li>• El transporte influye en el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de la vida.</li> <li>• Las ciudades y las regiones dependen del oportuno suministro de bienes, alimentos, insumos, materiales de construcción, etc., que deben ser transportados.</li> <li>• El progreso está ligado al un transporte eficiente y cómodo</li> <li>• El transporte permite acelerar cambios de nivel de vida, en especial en regiones con atraso en su desarrollo.</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	El transporte es tan vital para la integración, como el sistema de circulación de la	El país estará desintegrado, entre tanto no articule el territorio a través de sistemas de transporte.

	sangre lo es al cuerpo, cuya paralización acaba con la vida y su perturbación es causa de enfermedades.	
2.	La expansión de los intercambios internacionales, los tratados de libre comercio, imponen como determinante sistemas articulados adecuados y económicos de transporte	Las regiones, que no cuenten con un transporte de calidad y economía, permanecerán en el atraso
<b>Variable (s)</b>		
1.	Un país, estará desintegrado si carece de sistemas e infraestructura adecuada de transporte	
2.	Sin transporte, inmensas y promisorias regiones del territorio están aisladas de la corriente económica	
3.	Grandes recursos naturales y humanos se desaprovechan por la falta de transporte	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR : El transporte es elemento básico para la unidad nacional, el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales	
	PREMISA MENOR : gran parte del territorio carece de transporte	
	Es necesario desarrollar un transporte económico, adecuado, moderno, accesible al pueblo, que se extienda a todo el territorio de la república, a su mar territorial y a su espacio aéreo.	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Permite la actual infraestructura de transporte el desarrollo de todo el territorio colombiano? ¿Está adecuada para la expansión de los intercambios internacionales, en especial del T.L.C.?	
2.	¿La actual infraestructura colombiana, está diseñada para incorporar las regiones entre sí y al núcleo nacional?	
3.	¿Las operaciones del transporte, en especial de los ríos, permiten fluir la movilidad de bienes y personas?	
4.	¿Están adecuadamente interconectados los modos, de manera que permita una fácil, y funcional interrelación intermodal y multimodal?	
5.	¿La infraestructura actual y la proyectada, potencializa el desarrollo del transporte en el espacio y en el tiempo? ¿Contribuye a la superación de los desequilibrios regionales?	
6.	¿La operación del transporte, estimula la cooperación, y el desarrollo de las potencialidades de las regiones?	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
El transporte en la economía esta estrechamente relacionado con el crecimiento de la producción nacional y con la comercialización de productos de un país a nivel internacional. El mejoramiento de la infraestructura y la prestación del servicio de transporte promueven la realización de proyectos productivos con destinación local y regional y		

en general están dirigidos al desarrollo nacional e internacional. El acceso al transporte como elemento promotor del desarrollo económico y de la integración nacional e internacional, se relaciona como los temas de tarifas, subsidios, subvenciones, exenciones, financiamiento, concesiones, planes de expansión y planes de inversión, los cuales buscan el mejoramiento de la infraestructura, los equipos y la prestación del servicio.

#### **Reflejo en aspectos Técnicos**

Muy relacionado con la libre circulación, la posibilidad de circular libremente y de tener los medios (infraestructura, vehículos y servicios) para hacerlo permite integrar las regiones del país y el país a otros países. Básicamente la disposición de infraestructura adecuada, suficiente y en buenas condiciones es determinante. Una infraestructura para circular (vías, etc.) u operar (terminales, puertos, etc.) en mal estado aumenta los costos y los tiempos de transporte de las empresas y las hace menos competitivas, de ahí que factores técnicos asociados a diseño y mantenimiento sean muy importantes.

De igual manera la provisión de infraestructura y medios para integrar zonas que de lo contrario estarían totalmente aisladas, representa un reto técnico muy importante ya que esta provisión debe darse de modo que no se afecten otras dimensiones igualmente importantes del bienestar de la sociedad como el medio ambiente.

Los temas regulados que se asocian a este principio son Definición de servicios, Capacidad transportadora, Requisitos de infraestructura.

### **2.1.5. LA SEGURIDAD**

#### **Principios Esenciales**

#### **LA SEGURIDAD**

#### **Normas – Descripción en el transporte**

- C.N. Art. 78
- C.N. Artículos 333 y 334 C.N.
- Ley 336/9: Arts. 2,3.
- D.2171, Art. 2, N. 2,4.
- LEY 105 DE 1993 Titulo I, capitulo II artículo 2 Principios fundamentales lit. E " DE LA SEGURIDAD " La seguridad de las personas constituye una prioridad del sistema y del sector Transporte".
- Artículo 3 Principios del Transporte Público, el transporte público se encuentra regulado por el estado el cual controlará las condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.
- Capítulo III, ARTÍCULO 8 CONTROL DE TRANSITO: corresponde a la policía de tránsito velar por el cumplimiento de la seguridad de las personas y las cosas en las vías públicas.
- Ley 336 de 1996 : Titulo 1, capitulo 1, artículo 2 y 3 la seguridad especialmente la de los usuarios es primordial esencial; Las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad,
- Decreto No. 2171 de 1992 : Titulo II, artículo 2 criterios básicos para la regulación del transporte, numerales 2 y 4 el Ministerio garantiza el principio de seguridad. Titulo III, capitulo 1, articulo 6 funciones del Ministerio de transporte, numeral 9 preparación de planes y programas en materia de seguridad; articulo 35 numeral

7 el director general de transporte terrestre automotor vigilará la prestación del servicio de carga y pasajeros; artículo 37 numeral 4 ejercer vigilancia y control sobre la prestación del servicio público; Artículo 38 la subdirección del tránsito y seguridad vial, numeral 4 dirigirá y coordinará estudios sobre seguridad vial.		
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>		
La Ley 142 de 1994 establece:		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen que informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.</li> <li>• Artículo 26. En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.</li> <li>• 87.4. Las tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, <b>incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento</b>; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; <b>y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios</b></li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La seguridad, en especial la de las personas, constituye una prioridad del sistema y del sector transporte “.</li> <li>• Los transportadores deben actuar profesionalmente y sujetar la operación al estricto cumplimiento de las previsiones legales para operar con seguridad.</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	Al transportador se le encomiendan la vida de las personas y la integridad de los bienes que le son confiados para el transporte	El transportador está obligado a actuar profesionalmente, a precaver los riesgos que son inherentes a su actividad y a prevenir su ocurrencia o su agravación
2.	La seguridad es esencial al transporte	El Estado debe vigilar y controlar permanentemente las condiciones de seguridad con las cuales operan todos los sistemas de transporte.
3.	Debe actuarse con previsión en toda la cadena de transporte	Debe eliminarse la piratería en el transporte
4.	El transporte impone obligación de conducción al lugar de destino	Debe exigirse una extrema responsabilidad al transportador
<b>Variable (s)</b>		
1.	Un sistema de transporte inseguro, cae pronto en el descrédito	
2.	Las causales de exoneración de la responsabilidad del transportador, deben ser precisas y limitadas, determinadas por causa extraña, previa demostración de actuación profesional	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: La seguridad constituye la prioridad del sistema de transporte.	

	PREMISA MENOR: La seguridad impone actuar profesionalmente y sujetar la operación al estricto cumplimiento de las previsiones que la precisan.
	El transportador está obligado a actuar con previsión y seguridad y a responder cuando así no actúa
<b>Test de comprobación</b>	
1.	¿Cuentan las empresas de transporte con programas de reposición, revisión y mantenimiento de los equipos? ¿Con adecuados sistemas de abastecimiento de combustible? ¿Con mecanismos de protección a los pasajeros y a la carga?
2.	¿Está establecida y se verifica la revisión vehicular?
3.	¿Qué prelación se le da a los mecanismos de seguridad de control ambiental?
4.	¿Existen sistemas de protección para la movilización de discapacitados físicos?
5.	¿Existen y se aplican los controles de calidad y de mantenimiento sobre los equipos? ¿Con la frecuencia técnica recomendable?
6.	¿Se vigilan y constatan las condiciones de salud y de sobriedad de los conductores?
7.	¿Se exige la contratación y mantenimiento de los seguros correspondientes?
8.	¿Se tienen planes y programas en materia de seguridad? ¿Quién vigila su existencia? ¿Quién su aplicación?
9.	¿Se ejerce adecuada vigilancia y control sobre la prestación del servicio público de transporte en todos sus modos?
10.	¿Se han precisado las condiciones mínimas de seguridad que deben cumplir la empresa de transporte?
11.	¿Se opera el transporte con equipos en buen estado de operación, óptimas condiciones de calidad y seguridad, de manera que se garantice la protección a los pasajeros y a la carga?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>En todos los modos de transporte los gastos destinados al mantenimiento de la infraestructura y de los equipos, tiene un efecto directo en la reducción de los accidentes contribuyendo a garantizar la seguridad de los pasajeros y de las mercancías transportadas.</p> <p>De acuerdo con lo anterior los temas que se deben regular para garantizar las condiciones de seguridad son tarifas, financiamiento, concesiones, planes de expansión, planes de inversión, peajes, tasas de uso, derechos y reposición del parque automotor.</p>	
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>	

Los aspectos técnicos son el nivel más importante para garantizar el Principio de Seguridad. Aspectos como los mantenimientos técnicos preventivos, las revisiones y la definición de reglas de operación son elemento que permiten, en todo momento de la actividad transportadora, garantizar la seguridad de los pasajeros. De la misma manera el diseño de las infraestructuras, equipos y equipamientos debe estar fundamentado en la seguridad de la prestación del servicio. Por ello todos los temas de la regulación técnica deben considerar este Principio

## 2.1.6. DEL ACCESO AL TRANSPORTE

<b>Principios Esenciales</b>		
<b>DE ACCESO AL SERVICIO</b>		
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de Comercio: Arts. 989 - 990</li> <li>• Ley 105/ 93. art. 3.1</li> <li>• Ley 336/96, art. 62</li> </ul>		
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>		
<p>La Ley 142 de 1994 establece que uno de los aspectos relacionados con los servicios públicos domiciliarios que debe garantizar el Estado es la ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.</p> <p>De igual manera, para asegurarse que todas las personas tengan acceso al servicio el Estado debe garantizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.</li> <li>• La prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.</li> <li>• Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.</li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.</li> <li>• Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que les son ofrecidos y las formas de su utilización.</li> <li>• Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.</li> <li>• Que en el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para uso de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	Atenta contra los usuarios un sistema de transporte, cuando no existen para éstos, opciones de acceso, de comodidad, de calidad y especialmente de seguridad	Debe existir opciones en favor del usuario y competencia entre operadores en cuanto a condiciones de acceso, comodidad, calidad y de manera determinante con máxima seguridad y previsión
2.	Debe estimularse la creación de centros de información y la divulgación de las ofertas	

	sobre medios y modos de transporte.	
3.	La falta de racionalización del equipo apropiado conforme a la demanda, sobrecarga el sistema o lo hace inexistente, lento o tardío.	Las autoridades deben diseñar y especialmente ejecutar políticas de racionalización de los medios y equipos de transporte.
4.	Las personas con limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas son parte esencial de la sociedad, y debe disponerse en su favor, sistemas de transporte apropiados a su condición	El sistema de transporte debe contar con mecanismos adecuados para su utilización por parte de los discapacitados.
<b>Variable (s)</b>		
1.	Sistema oligopólico de transporte	
2.	Desinformación sobre medios y modos de transporte	
3.	Transporte caotizado por el exceso o la falta de equipos apropiados	
4.	Transporte que prefiere la movilidad individual a la masiva	
5.	Discriminación en contra las personas con limitaciones	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: Los sistemas de transporte deben ser racionalizados, y permitir la libre selección por parte del usuario	
	PREMISA MENOR: Toda persona, tiene derecho a ser informada y a transportarse a través del medio y modo que escoja, en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.	
	Toda persona, incluyendo los discapacitados, tiene derecho a ser informada y a transportarse en un sistema racionalizado, a través del medio y modo que escoja, en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Puede el usuario transportarse a través del medio y modo que escoja?	
2.	¿Son buenas las condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad que los usuarios encuentran en el sistema?	
3.	¿Se cuenta con los vehículos apropiados para cada una de las infraestructuras del sector?	
4.	¿Las autoridades competentes han diseñado y están ejecutando políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte?	
5.	¿Existe un plan de racionalización del uso de equipos apropiados de acuerdo con la demanda?	
6.	¿Se está propendiendo por el uso de medios de transporte masivo?	
7.	¿Las autoridades competentes promueven el establecimiento de las condiciones para uso de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos?	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
La importancia del acceso al transporte además de referirse a la movilidad de personas y bienes se explica en la economía por su contribución a la producción nacional. La inversión pública como <i>stock</i> de capital en la construcción de la red de		

básica de carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos tiene un impacto directo sobre el Producto Interno Bruto. Comúnmente se ha asimilado el crecimiento del sector transporte como el crecimiento económico y se ha utilizado como una variable de predicción de los efectos económicos.

Para garantizar la movilidad y el crecimiento económico se deberán regular los siguientes temas: tarifas, subsidios, subvenciones, exenciones, peajes, tasas de usos, derechos, concesiones y financiamiento.

### **Reflejo en aspectos Técnicos**

Los aspectos técnicos son fundamentales para garantizar acceso al transporte en condiciones adecuadas de comodidad, seguridad y calidad para todos los ciudadanos, especialmente las clases menos favorecidas y los discapacitados.

Estos aspectos están asociados con la definición de requerimientos de los vehículos, de las infraestructuras y de las características de operación del sistema. En cuanto la operación del sistema sea más eficiente se podrá tener un mejor control de los costos asociados a la prestación del servicio y se podrá prestar un mejor servicio a un menor costo lo cual se vería directamente reflejado en los precios del transporte. No obstante la mayor eficiencia se alcanza principalmente con innovación en tecnologías y técnicas para la prestación del servicio las cuales se deben implantar en todas las etapas, desde la planeación de servicios y diseño de vehículos e infraestructuras hasta los sistemas de operación.

Para garantizar la aplicación de este Principio los temas que regula el estado son: Definición de servicios, Capacidad Transportadora, Requerimientos de los vehículos, Requerimientos de Infraestructura y equipamientos, Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros.

## 2.1.7. DEL CARACTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE

<b>Principios Esenciales</b>										
<b>DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DEL CARACTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE</b>										
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C.N. ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.</li> <li>• JURISPRUDENCIA: C-447/92, T-570/92, T-199/93, T-507/93, T-136/94, C-151/95, C-490/95, C-585/95, C-37/96, C-711/96, T-59/97, T-60/97, C-66/97, T-58/97, C-493/97, T-617/98, C-947/99.</li> <li>• Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.</li> <li>• JURISPRUDENCIA: T-432/92, T-443/92(SV), T-540/92, T-570/92, T-604/92, C-82/93, C-144/93, C-196/93, T-499/93, C-318/94, C-539/95, C-176/96, C-263/96, C-399/99.</li> <li>• C. Comercio : Arts. 983, 987, 994, 997.</li> <li>• Ley 336 de 1996 : Arts. 3, 4, 5, 19, 62.</li> </ul>										
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 de 1994. Artículo 4°. Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata esta Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.</li> <li>• El Estado intervendrá en los servicios públicos para garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.</li> </ul>										
<b>Núcleo Esencial</b>										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La operación del transporte público en Colombia es un SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL</li> <li>• El servicio se prestará bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de CALIDAD, OPORTUNIDAD Y SEGURIDAD.</li> <li>• Existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios</li> </ul>										
<b>Criterios</b>										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>El transporte es un servicio público esencial</td> <td>Debe existir un transporte accesible a todos los usuarios.</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>El servicio en principio debe ser prestado por los particulares</td> <td>Solo excepcionalmente la Nación. Las entidades territoriales, los establecimientos públicos y / o las empresas industriales y comerciales del Estado, de cualquier orden, pueden prestarlo, cuando no lo presten los particulares. En este caso, el servicio estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones del prestado por los particulares, dándole</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	El transporte es un servicio público esencial	Debe existir un transporte accesible a todos los usuarios.	2.	El servicio en principio debe ser prestado por los particulares	Solo excepcionalmente la Nación. Las entidades territoriales, los establecimientos públicos y / o las empresas industriales y comerciales del Estado, de cualquier orden, pueden prestarlo, cuando no lo presten los particulares. En este caso, el servicio estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones del prestado por los particulares, dándole
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>								
1.	El transporte es un servicio público esencial	Debe existir un transporte accesible a todos los usuarios.								
2.	El servicio en principio debe ser prestado por los particulares	Solo excepcionalmente la Nación. Las entidades territoriales, los establecimientos públicos y / o las empresas industriales y comerciales del Estado, de cualquier orden, pueden prestarlo, cuando no lo presten los particulares. En este caso, el servicio estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones del prestado por los particulares, dándole								

		prelación al principio de igualdad.
3.	La regulación o normatividad puede permitir el transporte de lujo, el turístico y el especial	Estas calidades de transporte, no pueden competir deslealmente con el sistema básico, al cual siempre se le debe proteger y garantizar.
4.	El modelo jurídico expuesto, da paso a las privatizaciones, a través de fórmulas como la de la concesión, incluso para la construcción o utilización de la infraestructura del transporte y a la libre creación de empresas.	El Estado se reserva la regulación, el control y la vigilancia.
<b>Variable (s)</b>		
1.	La existencia de un transporte insuficiente, que no cubra todo el territorio nacional, su espacio aéreo y el mar territorial	
2.	Todo el territorio debe estar cubierto por un sistema básico de servicio público de transporte, para lo cual el Estado puede utilizar sus poderes y las variables que le confiere la ley.	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR : El transporte es un servicio público esencial	
	PREMISA MENOR : Los usuarios tienen el derecho mínimo a contar con un servicio <b>básico de transporte que les sea accesible</b>	
	El Estado debe garantizar la prestación del servicio público de transporte, cuando menos a un nivel básico de manera que sea accesible para todos los usuarios	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Ejerce el Estado, el control y la vigilancia necesarios para la adecuada prestación del servicio de transporte?	
2.	¿Se esta vigilando que se preste en condiciones de CALIDAD, OPORTUNIDAD Y SEGURIDAD en favor de todos los usuarios?	
3.	¿ Existe un servicio básico de transporte que se extienda a todo el territorio nacional, al mar territorial y al espacio aéreo ¿	
4.	¿Existen entidades de la Nación, o de los entes territoriales, o de los establecimientos públicos y / o, de o las empresas industriales y comerciales del Estado, de cualquier orden, que estén prestando el servicio público de transporte?  ¿Cómo lo están prestando?  ¿ Se está respetando el principio de igualdad con los particulares ¿	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
El Gobierno responsable de la prestación del servicio público deberá fomentar su utilización frente al transporte privado, mediante la fijación de las tarifas definidas como una medida de redistribución de los ingresos. Cuando las condiciones de la prestación del servicio en ciertas rutas sean poco atractivas comercialmente, el ente regulador deberá obligar a las empresas a atender a precios bajos, considerando que el transporte es un servicio necesario para el movimiento de carga y pasajeros.		

El tema de los precios o tarifas, peajes y tasas de uso del transporte público son los que se deberán regular para que el Gobierno pueda regular la prestación del servicio dentro de un mercado de competencia.

### **Reflejo en aspectos Técnicos**

El servicio público de transporte debe ser oportuno, seguro y de calidad, para asegurar que esto se cumpla, el Estado desde la parte técnica debe estar en capacidad de definir qué características debe tener el servicio, los equipos y la infraestructura para atender la demanda del servicio de transporte público de manera oportuna, segura y de calidad. Una vez el Estado conozca dichas características establece estándares mínimos que deben cumplir los proveedores del servicio. De la misma manera el Estado debe controlar y hacer seguimiento al cumplimiento de los estándares mínimos establecidos.

De modo que los temas que debe regular el estado para garantizar que se cumpla el Principio de que el transporte es un servicio público son:

Capacidad Transportadora

Condiciones técnicas para la habilitación-Capacidad Empresarial

Definición de servicios

Requerimientos de Infraestructura y equipamientos

Reglas de operación

Requerimientos de los vehículos

Requisitos para personal (conductores y/o operadores)

Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros

## **2.1.8. DE LA COLABORACION ENTRE ENTIDADES.**

<b>Principios Esenciales</b>		
<b>DE LA COLABORACION ENTRE ENTIDADES</b>		
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 105/199, art. 3, N. 3</li> </ul>		
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>		
<p>Ley 142 de 1994. Artículo 67. <b>Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos.</b> El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, entre otras, la función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoger información sobre las nuevas tecnologías, y sistemas de administración en el sector, y divulgarla entre las empresas de servicios públicos, directamente o en colaboración con otras entidades públicas o privadas.</li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los diferentes organismos del sistema nacional de transporte</li> <li>• velarán porque su operación se funde en criterios de Coordinación, Planeación, Descentralización y Participación.</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	Así como las diferentes partes del organismo humano, conforman un solo cuerpo, sin que pueda decirse que una parte no necesita de la otra, o es	Los organismos del sistema de transporte deben obrar bajo criterios de <b>coordinación, planeación, descentralización y participación.</b>

	superior a las demás, puesto que cada una, por sí sola no subsistiría, así, los diversos organismos del sistema de transporte, deben obrar <b>como un solo cuerpo</b> .	
<b>Variable (s)</b>		
1.	La actuación descoordinada de los organismos del sistema de transporte, deriva en caos en la operación del transporte	
2.	La falta de coordinación, de planeación, de descentralización y de participación crea confusión, falta de credibilidad y de eficiencia en el sistema de transporte.	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: La operación del transporte debe fundarse en criterios de Coordinación, Planeación, Descentralización y Participación	
	PREMISA MENOR: los diversos organismos del sistema de transporte, deben actuar coordinadamente en beneficio del transporte.	
	los diversos organismos del sistema de transporte, deben actuar coordinadamente en beneficio del transporte, bajo criterios de <b>criterios de Coordinación, Planeación, Descentralización y Participación</b> .	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Los diferentes organismos del sistema nacional de transporte tienen establecidos con los demás sistemas de Coordinación?	
2.	¿Planifican sus labores conjuntamente?	
3.	¿Tienen capacidad de decisión Descentralizada?	
4.	¿Existen y se difunden modelos de participación ciudadana?.	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
<p>Con el fin de cumplir el principio de colaboración las entidades y los fondos del Estado elaboran los planes y programas, identificando entre otros, las obras de mayor impacto y beneficio para la comunidad realizando el análisis con la colaboración directa de asesores delegados de los Ministerios, para aprovechar las experiencias y normatividades en la elaboración de los diseños con sus respectivos presupuestos.</p> <p>Como se mencionó el tema de la regulación que agrupa desde el punto de vista económico a las entidades del sector transporte, se enmarca en la definición de los planes de expansión y la determinación de las inversiones respectivas.</p> <p>Como se mencionó el tema de la regulación que agrupa desde el punto de vista económico a las entidades del sector transporte, se enmarca en la definición de los planes de expansión y la determinación de las inversiones respectivas.</p>		
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>		
<p>En cuanto al tema técnico la coordinación de entidades es un tema crucial ya que las actividades de tipo técnico relativas a la planeación, el diseño o ejecución de determinado modo de transporte deben ser coherentes con las iniciativas de otros modos o de otros niveles de gobierno. De ahí la importancia de la colaboración entre entidades. De la misma manera los estándares técnicos mínimos relacionados a calidad y seguridad que se definan para la prestación del servicio deben ser iguales o</p>		

equivalentes en todo el sistema de transporte. La única manera de asegurar que no exista normatividad contradictoria, disposiciones técnicas contradictorias o sobreposición de funciones relacionadas con lo técnico es a través de una coordinación entre entidades del sector.

## 2.1.9. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

<b>Principios Esenciales</b>							
<b>DE LA PARTICIPACION CIUDADANA</b>							
<b>Normas – Descripción em el transporte</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C.N. PREAMBULO. EL PUEBLO DE COLOMBIA, En ejercicio de su poder soberano, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.</li> <li>• C.N. ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República . participativa</li> <li>• C.N. ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: ..... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; .....</li> <li>• C.N. ARTICULO 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa .....</li> <li>• L. 105/93 : Art. 3. ord. 4.- Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.</li> </ul>							
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 de 1994. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.</li> <li>• Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.</li> <li>• Artículo 9°. Derecho de los usuarios. Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor:</li> </ul>							
<b>Núcleo Esencial</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte.</li> <li>• Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.</li> </ul>							
<b>Criterios</b>							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Constituye fin del Estado, facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, en particular en las que se deriven con respecto al transporte.</td> <td>Las autoridades están obligadas a prestar especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y a darles el trámite debido.</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	Constituye fin del Estado, facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, en particular en las que se deriven con respecto al transporte.	Las autoridades están obligadas a prestar especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y a darles el trámite debido.
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>					
1.	Constituye fin del Estado, facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, en particular en las que se deriven con respecto al transporte.	Las autoridades están obligadas a prestar especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y a darles el trámite debido.					
<b>Variable (s)</b>							
1.	Autoridades que no consultan ni oyen a los ciudadanos.						

2.	Discrecionalidad o autoritarismo en la toma de decisiones
3.	Decisiones influidas por unos pocos o que favorezcan a determinados intereses.
<b>Silogismo</b>	
	PREMISA MAYOR: El marco jurídico es democrático y participativo y debe garantizar un orden político, económico y social justo, incluyendo lo relativo al transporte.
	PREMISA MENOR: Todo ciudadano tiene derecho a participar en las decisiones que lo afectan.
	Debe garantizarse la participación ciudadana en las decisiones relativas al transporte
<b>Test de comprobación</b>	
1.	¿Qué mecanismos existen para que un ciudadano colombiano, en forma directa, participe en las decisiones sobre transporte? y/o: ¿para qué las organizaciones sociales, lo hagan?
2.	¿Cómo pueden los ciudadanos y las organizaciones, colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte ?.
3.	¿Cómo las autoridades están prestando especial atención a las quejas y sugerencias que los ciudadanos les formulan?
4.	¿Cómo les dan el trámite debido a las quejas y sugerencias?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>La participación ciudadana en el sector transporte se fundamenta en que las comunidades se organicen para buscar y desarrollar proyectos orientados a mejorar la infraestructura y la prestación del servicio de transporte de su sector o localidad. Lo que se busca con éste principio es que las comunidades se conviertan en gestores e interventores de los proyectos de transporte y no sean simples receptores. A través de la consulta de los Planes de Inversión y los de Planes de Expansión, resulta más fácil conocer las necesidades de las localidades o regiones en materia de desarrollo para cada modo del sector transporte. De lo anterior se deduce que los temas a regular son los planes de expansión y los planes de inversión.</p>	
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>	
<p>En cuanto a los aspectos técnicos, la participación ciudadana es fundamental en lo relativo al seguimiento y control de la calidad del servicio. Los usuarios del servicio son quienes mejor conocen el desempeño del sistema y quienes más rápido pueden detectar una falla. En cuanto existan mecanismos de participación ciudadana para alertar a las entidades responsables de una falla determinada en la seguridad, oportunidad o calidad del servicio, las medidas correctivas se tomarán más rápido, al tiempo que futuras medidas preventivas podrán ser tenidas en cuenta. De igual manera en cuanto en los procesos de planeación existan mecanismos de participación ciudadana las necesidades de las comunidades serán más claramente entendidas. Así, los diseños de carácter técnico, de los servicios, de la infraestructura, de los operadores y los equipos responderán más acertadamente las necesidades de los usuarios. Aunque el Estado debe proveer o garantizar la existencia de mecanismos de</p>	

participación, este tipo de mecanismos está muy asociado con la capacidad empresarial de los proveedores del servicio. En cuanto las empresas proveedoras cuenten con una organización empresarial eficiente tendrán mecanismos para escuchar a sus clientes, en este caso los usuarios del sistema y para tomar medidas correctivas. Así que el tema que debe ser regulado para asegurar la aplicación de este Principio es Condiciones técnicas para la habilitación-Capacidad Empresarial.

### 2.1.10. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS.

<b>Principios Esenciales</b>							
<b>DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS</b>							
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L. 105/1993, art. 5</li> <li>• L. 336, art. 17</li> </ul>							
<b>Núcleo Esencial</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entiéndase por ruta para el servicio público de transporte, el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.</li> <li>• El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.</li> <li>• El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y la oferta.</li> <li>• El otorgamiento de rutas se podrá realizar mediante concurso, en cuyo caso se establecerán las condiciones del mismo</li> </ul>							
<b>Criterios</b>							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Corresponde al gobierno el otorgamiento de rutas.</td> <td>Para el otorgamiento de una ruta, deberán tenerse en cuenta los estudios técnicos que se elaboren dándole relevancia a la oferta y la demanda.</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	Corresponde al gobierno el otorgamiento de rutas.	Para el otorgamiento de una ruta, deberán tenerse en cuenta los estudios técnicos que se elaboren dándole relevancia a la oferta y la demanda.
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>					
1.	Corresponde al gobierno el otorgamiento de rutas.	Para el otorgamiento de una ruta, deberán tenerse en cuenta los estudios técnicos que se elaboren dándole relevancia a la oferta y la demanda.					
<b>Variable (s)</b>							
1.	El servicio público de transporte de pasajeros prestado libremente por quien la lo desee, de la manera potestativa que los propios actores del mercado deseen establecerlo y en los trayectos que ellos tengan interés						
<b>Silogismo</b>							
	PREMISA MAYOR : El servicio básico de transporte debe ser prestado atendiendo la demanda						
	PREMISA MENOR : Las empresa adjudicatarias de una ruta deben atenderla, conforme a las condiciones de su otorgamiento en cualquier contingencia						
	Para satisfacer la demanda básica de transporte interesa que se adjudiquen rutas, bajo unas condiciones que la satisfagan en cualquier contingencia.						
<b>Test de comprobación</b>							
1.	¿Quién y cómo está estableciendo las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte?						

2.	¿Se están previendo todas las contingencias a que puede verse sometido el contrato o el permiso para la operación de una ruta?
3.	¿Cómo se están valorando tales contingencias? ¿Quién lo esta haciendo?
4.	¿Se están tomando en consideración los estudios técnicos?
5.	¿Quién y cómo está seleccionando los asesores técnicos o profesionales?
6.	¿Se ha hecho énfasis en las características de la demanda y de la oferta?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>La obligación de que todas las personas puedan tener acceso al servicio de transporte público se apoya en el criterio de equidad, en el cual todos los individuos deben disponer de transporte independientemente de su nivel de ingresos y la su ubicación geográfica.</p> <p>Entonces en el proceso de la asignación de rutas el ente regulador deberá otorgarle a las empresas operadoras rutas rentable combinadas con otras de menor rentabilidad, procurando garantizarle un equilibrio financiero a la empresa. El ente regulador también puede utilizar los mecanismos de subsidios para compensar las diferencias de las tarifas impuestas.</p> <p>La obligación de la prestación del servicio público conlleva a la regulación principalmente de los temas tarifas y subsidios a los usuarios.</p>	
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>	
<p>Como lo define el núcleo esencial del Principio, el Estado debe establecer condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren para caracterizar la demanda y definir la oferta. En detalle, técnicamente la oferta de transporte se refiere a definir tamaños de flota, horarios y programación de servicios, longitudes y cubrimiento de rutas, características de vehículos, operadores, infraestructura y equipamientos. De modo que los temas que deben ser regulados para garantizar la aplicación del principio son:</p> <p>Capacidad Transportadora Definición de servicios Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros</p>	

### 2.1.11. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA.

<b>Principios Esenciales</b>
<b>DE LA LIBERTAD DE EMPRESA</b>
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• C.N. ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.</li><li>• JURISPRUDENCIA: T-475/92, C-415/94, C-397/95,C-524/95, T-579/95, T-147/96, C-483/96, C-233/97, C-535/97, C-188/98, C-252/98, C-509/99, C-579/99.</li><li>• La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.</li><li>• JURISPRUDENCIA: T-492/93, SU-182/98(SV).</li><li>• La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.</li><li>• El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.</li><li>• JURISPRUDENCIA : C-397/95.</li><li>• El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.</li><li>• JURISPRUDENCIA : C-397/95.</li><li>• Ley 105/93, art. 3. N. 6</li></ul>
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>
<p>La Ley 142 de 1994 establece:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 10. Libertad de empresa. Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.</li><li>• Artículo 11. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones: 11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos. o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.</li></ul>
<b>Núcleo Esencial</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte, no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.</li><li>• Sin perjuicio de ello, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria, deberán estar <b>HABILITADAS POR EL ESTADO</b></li><li>• Para asumir esa responsabilidad, las empresas acreditarán condiciones que demuestren<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacidad técnica</li><li>• Operativa,</li><li>• financiera,</li><li>• de seguridad</li><li>• y procedencia del capital aportado.</li></ul></li></ul>

<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	Las autoridades no podrán aplicar a la iniciativa privada sino las restricciones expresamente precisadas en la ley	Las restricciones deben tender a evitar competencia desleal, O, el abuso que personas o empresas pretendan hacer de su posición dominante
2.	Las restricciones, deben estar orientadas a garantizar el principio de eficiencia	Debe protegerse la vida de la personas y los bienes que son confiados al cuidado del transportador
3.	En todo caso, debe salvaguardarse el principio de la seguridad	
<b>Variable (s)</b>		
1.	Prestación del servicio por empresas no sujetas a régimen de habilitación	
2.	Acreditación de solamente algunas de las condiciones relacionadas (de capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y de procedencia del capital aportado).	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: La constitución de empresas o de formas asociativas de transporte, es libre, con las limitaciones establecidas en las normas legales y en los reglamentos respectivos.	
	PREMISA MENOR: La prestación del servicio de transporte, debe someterse a la habilitación por parte del ESTADO, en especial, para garantizar la vigencia de los principios de eficiencia y seguridad.	
	La constitución de empresas o de formas asociativas de transporte, es libre. Para acceder a la prestación del servicio, deben someterse a la habilitación por parte del estado, en especial, para garantizar la vigencia de los principios de eficiencia y seguridad.	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Existe libertad de entrada para operar el servicio de transporte?	
2.	¿Existe un régimen adecuado que impida abusos de posición dominante?	
3.	¿Se garantiza la libre competencia?	
4.	¿Se cumple con una operación en el mercado donde presten el servicio solamente empresas HABILITADAS POR EL ESTADO?	
5.	¿Cómo se persigue la piratería?	
6.	¿Las empresas están acreditando y manteniendo condiciones que demuestren: capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado?	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
<p>Un factor importante en la determinación de la estructura de los mercados de transporte, es la posibilidad de que existan varias empresas competidoras que ofrezcan los mismos servicios, para evitar abusos de posición de dominio que distorsionen las tarifas y el nivel del servicio.</p> <p>Como no existen mercados totalmente perfectos, se debe generar un equilibrio entre la regulación y la liberación, entre el regulador y el operador.</p>		

La libertad de empresa conlleva a plantear la regulación de los temas de tarifas, tasas de uso, peajes, derechos y concesiones.

**Reflejo en aspectos Técnicos**

Como lo define el núcleo esencial del Principio, para acceder a la prestación del servicio público las empresas deberán estar HABILITADAS y para obtener la habilitación, las empresas deben acreditar, entre otras, condiciones que demuestren capacidad técnica. Con base en lo anterior el tema que debe regular el estado para garantizar la aplicación de este Principio es:

Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros

## 2.1.12. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESION.

<b>Principios Esenciales</b>																
<b>DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESION.</b>																
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>																
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L. 105/93, Art. 3, N. 7.</li> <li>• L. 336/96. Art. 16, 17,18, 19, 20, 21.</li> <li>• L. 105/93, Art. 21, 30 a 36</li> </ul>																
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>																
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L. 142/94</li> </ul>																
<b>Núcleo Esencial</b>																
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.</li> <li>• Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación</li> </ul>																
<b>Criterios</b>																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>La empresa de transporte, beneficiaria de un permiso o concesión, recibe un privilegio de parte del Estado, de una manera que limita o excluye a otros.</td> <td>La entrega o aprovechamiento del valor de un mercado, debe tener un retorno público que beneficie a todos los que conforman tal mercado.</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>El contrato o el permiso, deben especificar las obligaciones de la empresa prestadora, en cualquier contingencia.</td> <td>Las contingencias deben fundarse en variables verificables.</td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>Las incertidumbres deben ser previstas al máximo.</td> <td>Debe tenerse acceso a la mejor información disponible y necesaria para otorgar el permiso o concesión. Elaborarse una adecuada matriz de riesgo.</td> </tr> <tr> <td>4.</td> <td>La concesión debe contener reglas simples y transparentes.</td> <td>La concesión debe basarse en fórmulas matemáticas que le den consistencia, incluyendo a los elementos que la integren, las variables de contingencias y las fórmulas o métodos para su corrección o adecuación.</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	La empresa de transporte, beneficiaria de un permiso o concesión, recibe un privilegio de parte del Estado, de una manera que limita o excluye a otros.	La entrega o aprovechamiento del valor de un mercado, debe tener un retorno público que beneficie a todos los que conforman tal mercado.	2.	El contrato o el permiso, deben especificar las obligaciones de la empresa prestadora, en cualquier contingencia.	Las contingencias deben fundarse en variables verificables.	3.	Las incertidumbres deben ser previstas al máximo.	Debe tenerse acceso a la mejor información disponible y necesaria para otorgar el permiso o concesión. Elaborarse una adecuada matriz de riesgo.	4.	La concesión debe contener reglas simples y transparentes.	La concesión debe basarse en fórmulas matemáticas que le den consistencia, incluyendo a los elementos que la integren, las variables de contingencias y las fórmulas o métodos para su corrección o adecuación.
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>														
1.	La empresa de transporte, beneficiaria de un permiso o concesión, recibe un privilegio de parte del Estado, de una manera que limita o excluye a otros.	La entrega o aprovechamiento del valor de un mercado, debe tener un retorno público que beneficie a todos los que conforman tal mercado.														
2.	El contrato o el permiso, deben especificar las obligaciones de la empresa prestadora, en cualquier contingencia.	Las contingencias deben fundarse en variables verificables.														
3.	Las incertidumbres deben ser previstas al máximo.	Debe tenerse acceso a la mejor información disponible y necesaria para otorgar el permiso o concesión. Elaborarse una adecuada matriz de riesgo.														
4.	La concesión debe contener reglas simples y transparentes.	La concesión debe basarse en fórmulas matemáticas que le den consistencia, incluyendo a los elementos que la integren, las variables de contingencias y las fórmulas o métodos para su corrección o adecuación.														
<b>Variable (s)</b>																
1.	Transporte público por operadores totalmente libres															
2.	Requisitos mínimos para otorgar el permiso o la concesión, de tal manera que se tenga el mayor número de actores posibles.															
<b>Silogismo</b>																
	PREMISA MAYOR: la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.															
	PREMISA MENOR: Quien pretenda prestar el servicio de transporte, debe cumplir con las exigencias que al respecto se establezcan															

	Quien pretenda prestar el servicio de transporte, debe obtener un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.
<b>Test de comprobación</b>	
11	¿Los operadores del transporte cuentan con la previa expedición de un permiso o contrato de concesión u operación?
12	¿Cómo y bajo qué parámetros se están dando los permisos o contratos de operación?
13	¿Los requisitos o condiciones para el otorgamiento de los permisos o concesiones, se están elaborando con la mejor información disponible y necesaria para otorgar el permiso o concesión? ¿Se elaboran las condiciones o pliegos, con precisión jurídica y técnica? ¿Se establece una matriz de riesgos?
14	¿Se evalúan adecuadamente las contingencias a que puede verse sometido el permiso o la concesión?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>Dadas las dificultades presupuestales del sector público se han venido utilizando los contratos de concesión como medio para vincular al capital privado en el financiamiento de la infraestructura del sector transporte. La empresa que habiendo participado en la licitación obtenga el contrato de concesión se compromete a realizar las obras de construcción y/o la operación y el mantenimiento de la infraestructura, asumiendo los costos de la inversión y/o mantenimiento y/o operación. La recuperación de estos costos se realiza durante el tiempo de vida de la concesión, a través del cobro del peaje a los usuarios.</p> <p>De los contratos de concesión se desprenden temas de regulación como peajes, tarifas, tasas de uso y derechos.</p>	
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>	
<p>Los aspectos técnicos son tenidos en cuenta en las concesiones en cuanto que de aspectos como las características de operación y de demanda de la infraestructura se definen las condiciones para otorgar las concesiones. En la medida en la que el Estado tenga mejor capacidad técnica para dar consistencia a las concesiones, incluyendo a los elementos que la integren, las variables de contingencias, las fórmulas o métodos para su corrección o adecuación, las concesiones serán más eficientes y beneficiaran de manera equitativa a las empresas, al Estado y la sociedad.</p>	

### 2.1.13. DEL TRANSPORTE INTERMODAL

<b>Principios del Transporte Público</b>
<b>DEL TRANSPORTE INTERMODAL</b>
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C. Comercio. Arts. 985, 986, 987.</li> <li>• L. 105 de 1993, art. 3 N.8, arts. 43, 45</li> <li>• L. 336/96, art. 7</li> </ul>
<b>Núcleo Esencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal,</li> </ul>

favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	Integrar o realizar transporte por varios modos, permite una mejor operación, mediante el uso de las ventajas comparativas o complementarias de cada uno.	La interrelación de los modos debe facilitarse o reforzarse con la realización o adaptación de las obras públicas requeridas a cada efecto
2.	En el intermodalismo el transporte se realiza como un proceso por el cual se conduce a la carga o a los pasajeros, por modos y medios de transporte, que se interconectan de manera que todos los componentes se unan eficazmente, mediante una coordinación adecuada.	El transporte “” puerta a puerta “, para el cual el intermodalismo cumple papel importante, permite operaciones con aplicación plena de la logística.
3.	Para el intermodalismo existe un marco tan amplio como la capacidad creativa e integradora para unir medios y modos, de manera de ofrecer a los remitentes de la carga o a los viajeros, diversas opciones de rutas, precios, y métodos de transporte	Con el intermodalismo se puede combinar o facilitar la logística involucrando la integración de proveedores, productores, almacenamiento, distribución funcional, coordinación, así como otras actividades que redunden en el mejoramiento de la productividad y en la disminución de los costos.
4.	El gobierno juega papel preponderante, puesto que entre otros aspectos, toma decisiones sobre la infraestructura y la operación del transporte	Una política que favorezca el transporte intermodal, debe facilitar las interrelaciones, los movimientos entre los modos, aprovechar las ventajas y oportunidades reales que brinda cada uno, combinándolos, bien sea a través de centros de información o de servicios, o de distribución, o de bolsas de transporte ( C. Co. art. 997 )
<b>Variable (s)</b>		
1.	Un transporte sin interrelación entre modos	
2.	Cada modo operando de manera autónoma, sin consideración o complementación con los otros	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: Para un transporte más eficiente y que utilice mejor los recursos naturales del país, en especial los fluviales, debe promoverse el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.	
	PREMISA MENOR: Corresponde al gobierno promover y facilitar el mejor comportamiento intermodal	
	El gobierno debe promover el mejor comportamiento intermodal	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Cómo se están integrando las favorables condiciones y recursos	

	intermodales, con los cuales la naturaleza dotó a Colombia?
2.	¿Qué se está haciendo para promover el mejor comportamiento intermodal ?
3.	¿Cómo se está favoreciendo, la sana competencia entre modos de transporte ?
4.	¿Cómo su adecuada complementación?
5	¿Qué planes está implementando el gobierno para promover el mejor comportamiento intermodal?
6	¿Cómo se está integrando el transporte fluvial al sistema de transporte nacional?

### **Reflejo en aspectos Económicos**

El transporte intermodal es otra categoría de la estructura del mercado de transporte, entre los factores que influyen para la preferencia de los usuarios de este tipo de transporte, se encuentran el diseño de la ruta, las distancias, los tiempos de viaje, los tiempos, las facilidades y los costos del transbordo o de la conexión y las tarifas. El usuario estudia las distintas alternativas que le plantean la combinación de los modos y se inclinará por la que le represente los mejores beneficios económicos. El tema de regulación relacionado con el transporte intermodal corresponde a las tarifas.

### **Reflejo en aspectos Técnicos**

Como se menciona en el reflejo económico, el transporte intermodal implica un reto a nivel técnico ya que requiere considerar rutas, distancias, tiempos de viaje, tiempos de espera y transbordo, entre otros, para una concepción sistémica de los diferentes modos de transporte. Esto implica modelar y diseñar servicios que se componen de varios viajes realizados en modos muy diferentes. Sin embargo, la complejidad de la intermodalidad se relaciona a la operatividad, ya que implica costos muy elevados en cuanto a tiempos y en cuanto al acoplamiento de los intereses de empresas proveedoras del servicio con parámetros de operación muy diferentes y en cuanto a la provisión de las infraestructuras que permitan un fácil acoplamiento de modos.

## 2.1.14. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS<sup>10</sup>

<b>Principios del Transporte Público</b>		
<b>DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS</b>		
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C.N. Preámbulo : asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo</li> <li>• C.N., ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, fundado en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</li> <li>• C.N. ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad</li> <li>• Ley 105/93, art. 3, N. 9</li> <li>• Decretos de operación del transporte. 170 a 176 del 2001</li> </ul>		
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 de 1994. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley</li> <li>• Artículo 11. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tiene la obligación de facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.</li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podrán establecerse subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, cuando las tarifas estén fuera de su alcance económico</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	El Estado Social de Derecho debe propender por un orden social justo.	En un Estado social, debe procurarse la solidaridad de las personas que lo integran y la prevalencia del interés general.
2.	Los estudiantes, las personas discapacitadas físicamente, las de la tercera edad, deben merecer la solidaridad del cuerpo social	Existe una justificación razonada Para darle un trato diferenciado a los estudiantes, a las personas discapacitadas físicamente, y a las de la tercera edad.
3.	La justicia que consiste en suprimir las desigualdades que existen en	Se trata de establecer de esta manera, una igualdad auténtica. (C-327/99)

<sup>10</sup> Podrá hacerlo : El Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales <sup>11</sup>  
Piguó, A.C. Economics of Welfare, Macmillan, 1920.

	la sociedad
<b>Variable (s)</b>	
1.	Tarifas uniformes para todos los usuarios, cualesquiera sea su condición
2.	Independientemente de su situación económica, todos los ciudadanos deben contribuir con igual tarifa a la prestación del servicio de transporte
3.	Los pudientes, que normalmente son los más eficientes, no tienen porque soportar o subsidiar las carencias o necesidades de otros sectores de la población.
<b>Silogismo</b>	
	PREMISA MAYOR: El Estado Social de Derecho debe procurar satisfacer las carencias o necesidades de sectores necesitados de la población, acudiendo a mecanismos tales, como los subsidios.
	PREMISA MENOR: Los estudiantes, personas discapacitadas físicamente y de la tercera edad, son personas con carencias y necesidades insatisfechas de transporte.
	El Estado Social de Derecho debe procurar satisfacer las carencias o necesidades insatisfechas de transporte de los estudiantes, personas discapacitadas físicamente y de la tercera edad, acudiendo a mecanismos tales como los subsidios.
<b>Test de comprobación</b>	
1.	¿Qué y cómo se tiene planificado distribuir la riqueza y las oportunidades para favorecer en especial a los estudiantes, personas discapacitadas físicamente, o, de la tercera edad?
2.	¿Cómo se atiende a la prestación del indispensable servicio de transporte, a los menos favorecidos?  ¿En especial cuando las tarifas están fuera del alcance económico de quiénes más necesitan?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
<p>El transporte es un servicio necesario para todas las personas, por lo que resulta fundamental disponer de un medio de transporte público, en especial para las personas de bajos recursos. Cuando las tarifas son relativamente altas y no corresponden a las socialmente deseables, el gobierno puede recurrir a la aplicación subsidios directos financiando con sus recursos propios la prestación del transporte público, es decir trasladando los costos del transporte al conjunto de la sociedad.</p> <p>Cuando no se cuenta con recursos disponibles para otorgar subsidios directos se puede aplicar los subsidios cruzados, los cuales consisten en permitir que una empresas de transporte regulada que preste en diferentes rutas el servicio de transporte, pueda cobrar tarifas diferenciales, de manera que en algunas rutas los precios sean más altos que en otras, es decir que los servicios rentables compensen a los deficitarios, teniendo un efecto redistributivo de los ingresos.</p> <p>El tema ha regular será el de los subsidios</p>	
<b>Reflejo en aspectos Técnicos</b>	
<p>La parte operativa del cobro de tarifas diferenciales tiene un componente técnico importante en cuanto requiere de mecanismo de cobro y recaudo que permitan realizar la segmentación sin dar espacio a fraudes o evasiones.</p>	

## 2.1.15. DE LA INTERVENCION Y DE LOS REGLAMENTOS

<b>Principios Esenciales</b>		
<b>DE LA INTERVENCIÓN Y DE LOS REGLAMENTOS</b>		
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• C. Comercio art. 983</li> <li>• D. Operativos del transporte. 170 a 176 de 2001</li> </ul>		
<b>Núcleo Esencial</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las empresas de servicio público deben someter sus reglamentos a la aprobación oficial.</li> <li>• Si las empresas no prestan el servicio en vehículos de su propiedad, celebrarán con los dueños de éstos el respectivo contrato de vinculación, conforme a las normas reglamentarias del transporte</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	La facultad de intervención deviene del carácter constitucional de servicio público esencial que recibe el transporte	El transporte tiene repercusiones políticas, sociales y económicas, razón por la cual es una actividad particularmente intervenida
2.	En el transporte deben resguardarse la igualdad de contratación y la de trato para todos los usuarios.	Es más maleable el reglamento que la ley para adecuar la operación del transporte a necesidades y a realidades cambiantes.
3.	El gobierno tiene la facultad de fijar las características de las empresa de servicio público o particular y para reglamentar las condiciones de su creación o funcionamiento	El transporte requiere constante adaptaciones en el tiempo, en especial las derivadas de los inmensos avances de la tecnología, en todos los campos, tanto en lo operativo, como en la infraestructura y en la evolución de los medios y modos
4.	El derecho de transporte se inserta en los valores jurídicos fundamentales, esto es: La justicia, la seguridad jurídica y el bien común, cuya armónica realización da lugar a relaciones que garantizan la libertad, la igualdad y la paz social, con atributos de vigencia, validez intrínseca y de eficacia	
5.	El transporte en Colombia, se ha caracterizado por su atomización, dentro de un universo donde los propietarios de las empresas son con frecuencia diferentes a los propietarios de los medios, quienes los vinculan a la empresa para su operación.	La democratización y la operación del transporte en Colombia, se mezclan a través del contrato de vinculación.

6.	Algunas empresas son solo afiliadoras y derivan sus ingresos de las contraprestaciones que le exigen a los vinculados, en tanto procuran eludir las responsabilidades derivadas de su propia existencia y de las condiciones que les exige la ley para habilitarlas.	De ello, se deriva, que en veces exista un conflicto de intereses entre la empresa habilitada para prestar el servicio y el vinculante, creando barreras a la eficiencia, en particular en la dinámica, en la asignativa y en lo tecnológico.
	El lucro o beneficio, no puede ser un factor exclusivo en la prestación del servicio de transporte, puesto que el Estado, no solo debe intervenir, sino que está obligado a ello, cuando se atenta contra el superior principio de la seguridad.	Así, V.gr., fletes predatorios o distribución de beneficios de la operación de manera inequitativa, que lleven a deteriorar la seguridad con la cual debe ser prestado este servicio, deben ser materia de corrección, aún bajo la intervención del Estado.
<b>Variable (s)</b>		
1.	Un sistema legal rígido como régimen de transporte, no susceptible a cambios	
2.	No intervención en el transporte, para que este se rija por las leyes libres del mercado	
3.	Empresas de transporte, que solamente puedan operar con equipo propio	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: La facultad de intervención deviene del carácter constitucional de servicio público esencial que recibe el transporte	
	PREMISA MENOR: Las empresas de servicio público deben someterse a la intervención Estatal	
	Las empresas de servicio público de transporte, deben someter sus reglamentos a la aprobación oficial, incluyendo el <i>contrato de vinculación</i> , el cual debe ser conforme a las normas reglamentarias del transporte	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Existe igualdad de contratación y la de trato para todos los usuarios del transporte?	
2.	¿Existen apoyos normativos o reglamentarios que le permitan al transporte adaptarse a los avances de la tecnología, en todos los campos, tanto en lo operativo, como en la infraestructura y en la evolución de los medios y modos?	
3.	¿Existen conflictos de intereses no resueltos entre la empresa habilitada para prestar el servicio y el vinculante?	
4.	¿Existe distribución equitativa de los beneficios de la operación del transporte entre los actores de la misma?	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
La intervención del Estado en el transporte promueve la determinación de las políticas económicas que debe cumplir dicha actividad. Se crean reglamentos y estatutos para los diferentes modo de transporte, en los cuales se establecen los conceptos relacionados con la estructura empresarial sujeta a la habilitación que el Estado otorga para operar, a aquellas empresas interesadas en prestar el servicio, donde los principios de autorregulación, calidad y seguridad debe ser el eje fundamental para un		

servicio eficiente y competitivo.

**Reflejo en aspectos Técnicos**

La intervención del servicio de transporte y los reglamentos deben dar énfasis al control y seguimiento para corrección y prevención de dificultades con los aspectos técnicos. Lo anterior debido a que de la claridad técnica de los reglamentos y la capacidad técnica de la intervención depende que el servicio de transporte sea seguro y de calidad. Adicionalmente la intervención debe estar enfocada a incentivar a los prestadores del servicio a adaptarse a los avances tecnológicos para lograr mejoras constantes en el servicio y los reglamentos deben poder adaptarse también a estos cambios. El tema que debe regular el Estado para garantizar la aplicación de este principio es:

Reglas de operación

## 2.1.16. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

<b>Principios Esenciales</b>
<b>PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE</b>
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</li><li>• JURISPRUDENCIA: T-406/92, T-411/92, T-415/92, T-528/92, T-28/93, C-216/93, T- 229/93, T-231/93, T-444/93, T-471/93, T-126/94, T-154/94, T-62/95, T-226/95, T-284/95, C-328/95, T-379/95, T-257/96, C-433/96(AV), C-495/96, C-534/96, C-535/96, T-71/97, T-95/97, C-145/97, C-146/97, SU-442/97, C-649/97, C-126/98, T-244/98, T-453/98, C-508/99.</li><li>• Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</li><li>• JURISPRUDENCIA: T-536/92, T-92/93, T-251/93, T-254/93, T-469/93, T-471/93, C-137/96, C-332/96, C-495/96.</li><li>• ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.</li><li>• Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.</li><li>• JURISPRUDENCIA: T-540/92, C-524/95.</li><li>• L. 105/93, Art. 4</li><li>• Ley 163 de 1996. Convenio de Basilea.</li><li>• D. 948 de 1995</li></ul>
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 142 de 1994. Artículo 11. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones: Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.</li><li>• Artículo 8°. Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos. Es competencia de la Nación velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.</li><li>• En la prestación del servicio de aseo se observara como principio básico</li></ul>

<p>desarrollar una cultura de la no basura y minimizar el impacto ambiental de la producción de residuos sólidos, en todas y cada una de las componentes del servicio de aseo. (Decreto 605_1996 Art. 3)</p>														
<p><b>Núcleo Esencial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.</li> <li>• La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</li> <li>• Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente.</li> <li>• La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.</li> <li>• Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios</li> <li>• Para la construcción de obras públicas que tengan un efecto sobre el ambiente, la entidad pública promotora o constructora de la obra, elaborará un estudio de impacto ambiental, que será sometido a consideración de la corporación del medio ambiente que tenga jurisdicción en la zona donde se proyecta construir.</li> <li>• La autoridad del sector de transporte competente, en concordancia con la autoridad ambiental establecerá los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos.</li> </ul>														
<p><b>Criterios</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Conforme a criterios de la Corte Constitucional, al derecho a un ambiente sano se le asigna a su vez la condición de servicio público y constituye una prioridad entre los objetivos del Estado, puesto que significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de la vida</td> <td>El ambiente sano es un derecho colectivo, razón por la cual se le otorgan uno mecanismos y estrategias de defensa particulares y plenamente identificables.</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>La responsabilidad en la conservación y defensa del ambiente no es exclusiva del Estado, sino que también le atañe a los particulares y de modo especial a las empresas que en razón de su actividad puedan hallarse en posición de afectarlo.</td> <td>Debe tenerse en cuenta la estrecha relación entre las condiciones ambientales y la salud de las personas que habitan en los lugares expuestos a la perturbación.</td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>Los vehículos son emisores significativos de los principales contaminantes del aire que pueden producir daños ambientales irreversibles, incluyendo la contaminación acústica.</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	Conforme a criterios de la Corte Constitucional, al derecho a un ambiente sano se le asigna a su vez la condición de servicio público y constituye una prioridad entre los objetivos del Estado, puesto que significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de la vida	El ambiente sano es un derecho colectivo, razón por la cual se le otorgan uno mecanismos y estrategias de defensa particulares y plenamente identificables.	2.	La responsabilidad en la conservación y defensa del ambiente no es exclusiva del Estado, sino que también le atañe a los particulares y de modo especial a las empresas que en razón de su actividad puedan hallarse en posición de afectarlo.	Debe tenerse en cuenta la estrecha relación entre las condiciones ambientales y la salud de las personas que habitan en los lugares expuestos a la perturbación.	3.	Los vehículos son emisores significativos de los principales contaminantes del aire que pueden producir daños ambientales irreversibles, incluyendo la contaminación acústica.	
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>												
1.	Conforme a criterios de la Corte Constitucional, al derecho a un ambiente sano se le asigna a su vez la condición de servicio público y constituye una prioridad entre los objetivos del Estado, puesto que significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de la vida	El ambiente sano es un derecho colectivo, razón por la cual se le otorgan uno mecanismos y estrategias de defensa particulares y plenamente identificables.												
2.	La responsabilidad en la conservación y defensa del ambiente no es exclusiva del Estado, sino que también le atañe a los particulares y de modo especial a las empresas que en razón de su actividad puedan hallarse en posición de afectarlo.	Debe tenerse en cuenta la estrecha relación entre las condiciones ambientales y la salud de las personas que habitan en los lugares expuestos a la perturbación.												
3.	Los vehículos son emisores significativos de los principales contaminantes del aire que pueden producir daños ambientales irreversibles, incluyendo la contaminación acústica.													
<p><b>Variable (s)</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Considerar que la naturaleza tiene una gran capacidad autónoma de regeneración y por tanto no es necesario establecer ningún control sobre eventuales contaminaciones derivadas de la operación de transporte</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>La responsabilidad de mantener un ambiente sano es colectiva y está en</td> </tr> </tbody> </table>			1.	Considerar que la naturaleza tiene una gran capacidad autónoma de regeneración y por tanto no es necesario establecer ningún control sobre eventuales contaminaciones derivadas de la operación de transporte	2.	La responsabilidad de mantener un ambiente sano es colectiva y está en								
1.	Considerar que la naturaleza tiene una gran capacidad autónoma de regeneración y por tanto no es necesario establecer ningún control sobre eventuales contaminaciones derivadas de la operación de transporte													
2.	La responsabilidad de mantener un ambiente sano es colectiva y está en													

	cabeza del Estado, por tanto no deben hacerse exigencias especiales en esta materia a las empresas u operadores de transporte.
<b>Silogismo</b>	
	PREMISA MAYOR: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.
	PREMISA MENOR: La operación del transporte está en posición de afectar el ambiente sano.
	Quienes operen el transporte están obligados a hacerlo de manera que no afecten el ambiente sano manteniendo la diversidad e integridad del mismo, acatando las limitaciones que al efecto se les impongan, respondiendo por los daños y garantizando que restablecerán la limpieza cuando contaminen.
<b>Test de comprobación</b>	
1.	¿El transporte en Colombia, se opera de manera limpia, esto es, sin contaminar el medio ambiente?
2.	¿Se controla adecuadamente la calidad del servicio de transporte que se presta?
3.	¿Se vigila que el transporte se haga con vehículos adecuados, que no emitan sustancias tóxicas o nocivas? ¿Que los combustibles a usar sean limpios?
4.	¿Se tiene adecuado sistema de información al público?
5.	¿Se exige responsabilidad por los daños al medio ambiente, tanto a quienes intervienen en la prestación del servicio de transporte, cómo a quienes lo hacen en su comercialización?
6.	¿Se controla a los prestadores y comercializadores del servicio, para que no atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios?
7.	¿Se está tomando en consideración el daño al medio ambiente, cuando se va a construir una obra pública para el transporte?
8.	¿Se elaboran estudios de impacto ambiental, que sean confiables? ¿Son realizados por entidades técnicas acreditadas?
9.	¿Está establecido y se vigila el cumplimiento de los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes?
10.	¿Está previsto y se controla la existencia de motores no contaminantes para los distintos tipos de naves y vehículos?
11.	¿Se vigila de manera adecuada que la edad de los vehículos no supere la establecida para no contaminar? ¿Se tienen incentivos para reducir la edad del parque vehicular?
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>	
Una de las externalidades negativas de la industria del transporte es la contaminación del medio ambiente. Este efecto que se presenta durante la construcción de la infraestructura y en mayor grado durante la utilización de los equipos a través de la	

contaminación atmosférica, el ruido y los accidentes, deberán tratar de minimizarse. Desde los aportes de Pigou<sup>11</sup>, se ha venido planteando la posibilidad de introducir una corrección en los precios o tarifas del servicio de transporte, para reflejar los costos que representan para la sociedad la afectación del medio ambiente.

El tema de la protección del medio ambiente deberá ser regulado mediante su consideración en la estructura de las tarifas.

### **Reflejo en aspectos Técnicos**

En cuanto a la protección del medio ambiente, los aspectos técnicos abren ventanas de posibilidades para alcanzar este Principio. Por ejemplo, aspectos como diseños de sistemas eficientes que optimicen el uso de la flota implican menores niveles de contaminación por pasajero al programar menos vehículos circulando de manera simultánea. De la misma forma en cuanto a diseño, construcción y provisión de infraestructura los aspectos técnicos deben ser flexibles y usar técnicas y tecnologías que impliquen el menor impacto al medio ambiente. Finalmente los avances tecnológicos asociados con la innovación en combustibles y en energía para el transporte representan la herramienta más potente contra los problemas ambientales asociados al transporte. En cuanto al transporte urbano otras herramientas de planeación del transporte y de ingeniería de tráfico podrían tener repercusiones en el uso de los vehículos y contribuir también a la disminución de emisiones contaminantes logrando con esto la protección del medio ambiente.

Los temas que debe regular el estado para garantizar la aplicación de este principio son:

Requerimientos de Infraestructura y equipamientos

Reglas de operación

Requerimientos de los vehículos

Capacidad Transportadora

---

<sup>11</sup> Pigou, A.C. Economics of Welfare, Macmillan, 1920.

## 2.1.17. EFICIENCIA

<b>Principios Esenciales</b>
<b>EFICIENCIA</b>
<b>Normas – Descripción en el transporte</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• JURISPRUDENCIA : Sentencias C-561,T-10,T-11,T-426,C-054,C-074,C-134,T-116,T-238,T-367,T-399,T-056,C-200,T-190</li></ul>
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ley 142 de 1994.</b> Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.</li><li>• Regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.</li><li>• Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios.</li><li>• Artículo 11. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tiene la obligación de asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.</li><li>• Los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario. Si llegare a existir contradicción entre el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.</li><li>• El principio de eficiencia obliga a la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se garantice la prestación del servicio al menor costo económico (Ley 143 de 1994. Art. 6).</li></ul>
<b>Eficiencia Económica</b>
Por eficiencia económica se entiende que (Ley 142 de 1994. Art. 87.1.):
<ul style="list-style-type: none"><li>• El régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo.</li><li>• Las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo.</li><li>• Las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia.</li><li>• En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.</li></ul>
<b>Núcleo Esencial</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Consiste en lograr el resultado adecuado, mediante la utilización de los procedimientos, sistemas, medios o recursos apropiados</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está asociado al uso racional de recursos.</li> <li>• Se le debe considerar en sus aspectos dinámicos, asignativos y distributivos</li> </ul>		
<b>Criterios</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>
1.	La operación de transporte debe de ser eficiente	El Estado debe actuar con eficacia en los asuntos que le competen relativos al transporte
2.	La obtención de los resultados deberá exigir la menor cantidad de eventos posibles.	El encuentro y la fricción deberán minimizarse.
3.	La eficiencia resulta de planear, implementar y controlar, con enfoques de efectividad de costos todos los componentes empleados en la totalidad de la operación de transporte	
<b>Variable (s)</b>		
1.	Improvisar las operaciones de transporte	
2.	Multiplicar los puntos críticos en la cadena de conducción	
3.	Demorar las decisiones y establecer trámites o procedimientos engorrosos	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: En la operación de transporte debe <b>lograrse el</b> resultado de la conducción, mediante la utilización de procedimientos, sistemas, medios y recursos apropiados y seguros	
	PREMISA MENOR: Los usuarios tienen el derecho a gozar de un transporte seguro y eficiente	
	El Estado debe velar por, y las empresas operar, un transporte eficiente y seguro.	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿Existe planeación en las operaciones de transporte?	
2.	¿Decide el Estado prontamente los asuntos que le competen relativos al transporte?	
3.	¿Los procedimientos utilizados para resolver los asuntos o conflictos del transporte, son expeditos y llevan a prontas y cumplidas decisiones?	
4.	¿Se implementan y controlan, todos los componentes empleados en la totalidad de la operación de transporte?	
<b>Reflejo en aspectos Económicos</b>		
<p>Dentro de los elementos importantes para el análisis económico de las actividades de transporte para considerar la eficiencia del mismo se destacan dos factores relevantes: el tiempo de los usuarios y las tarifas.</p> <p>La selección de un modo de transporte se basa en la menor cantidad de tiempo que se invierte entre un origen y destino, tanto para el transporte de pasajeros como de mercancías y sólo es posible alcanzar la reducción del tiempo cuando se cuenta con una red de transporte eficiente.</p> <p>El criterio fundamental de eficiencia en las ampliaciones de la capacidad de las infraestructuras de transporte consiste en valorar los beneficios y costos del proyecto de construcción de la infraestructura cuando los beneficios netos sean positivos.</p> <p>Los temas para regular dentro del principio de eficiencia son: tarifas, tasas de uso, derechos y peajes.</p>		

### **Reflejo en aspectos Técnicos**

La optimización de aspectos técnicos se refleja en mejoras en la operatividad y por tanto en mejoras en la eficiencia del servicio. Esta eficiencia se ve reflejada en mejor control de la prestación del servicio por parte de las empresas y por tanto mejor control de sus costos de operación y mantenimiento y en mejoras para los usuarios que se evidencian en mejor calidad de los equipos e infraestructuras y los servicios lo cual permite invertir menos tiempo en transportarse y hace que la actividad sea mas eficiente.

Los temas que el estado debe regular para garantizar el cumplimiento de este Principio son:

Capacidad Transportadora

Condiciones técnicas para la habilitación-Capacidad Empresarial

Definición de servicios

Requerimientos de Infraestructura y equipamientos

Manejo de mercancías

Reglas de operación

Requerimientos de los vehículos

Requisitos para personal (conductores y/o operadores)

Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros

## 2.1.18. SOSTENIBILIDAD

<b>Principios Esenciales</b>							
<b>SOSTENIBILIDAD</b>							
<b>Normas – Descripción en los servicios públicos domiciliarios</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>La Ley 142 de 1994. Artículo 11. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tiene la obligación de cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.</li> </ul> <p>El concepto de sostenibilidad se refiere a alcanzar de manera simultánea objetivos de tipo ambiental, económico y social. El principio de <b>Suficiencia Financiera</b> está muy cercanamente relacionado con la sostenibilidad económica. De modo que aunque la ley no se refiera específicamente al concepto de sostenibilidad al incorporar un principio como la Suficiencia Financiera está definiendo objetivos para hacer los sistemas sostenibles. Al respecto la Ley 142 de 1994. Art. 87.4. define:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.</li> </ul>							
<b>Núcleo Esencial</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>El transporte sostenible se refiere a satisfacer las necesidades básicas de acceso de las personas de manera segura y consistente con la salud humana y del ecosistema, y equitativamente entre generaciones.</li> <li>Se refiere a aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades.</li> </ul>							
<b>Criterios</b>							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><b>Criterio</b></th> <th><b>Precisiones</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td> <p>El transporte, tiene un gran impacto sobre el futuro económico, social y ambiental. El reto es el de hacerlo sostenible, lo cual supone superar problemas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La congestión vehicular y una disminución en la productividad del transporte, ya que cada año más vehículos viajan una mayor distancia, causando a la misma vez mayor dependencia en el uso de</li> </ul> </td> <td> <p>Un sistema de transporte puede ser diseñado, manejado, financiado y operado de forma que reduzca el crecimiento de la demanda de transporte por vehículo y que resuelva los problemas causados por el transporte no sostenible.</p> <p>Estas estrategias mejoran el desarrollo económico, la calidad de vida y reducen la congestión, la contaminación atmosférica al nivel local y el calentamiento global.</p> </td> </tr> </tbody> </table>		<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>	1.	<p>El transporte, tiene un gran impacto sobre el futuro económico, social y ambiental. El reto es el de hacerlo sostenible, lo cual supone superar problemas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La congestión vehicular y una disminución en la productividad del transporte, ya que cada año más vehículos viajan una mayor distancia, causando a la misma vez mayor dependencia en el uso de</li> </ul>	<p>Un sistema de transporte puede ser diseñado, manejado, financiado y operado de forma que reduzca el crecimiento de la demanda de transporte por vehículo y que resuelva los problemas causados por el transporte no sostenible.</p> <p>Estas estrategias mejoran el desarrollo económico, la calidad de vida y reducen la congestión, la contaminación atmosférica al nivel local y el calentamiento global.</p>
	<b>Criterio</b>	<b>Precisiones</b>					
1.	<p>El transporte, tiene un gran impacto sobre el futuro económico, social y ambiental. El reto es el de hacerlo sostenible, lo cual supone superar problemas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La congestión vehicular y una disminución en la productividad del transporte, ya que cada año más vehículos viajan una mayor distancia, causando a la misma vez mayor dependencia en el uso de</li> </ul>	<p>Un sistema de transporte puede ser diseñado, manejado, financiado y operado de forma que reduzca el crecimiento de la demanda de transporte por vehículo y que resuelva los problemas causados por el transporte no sostenible.</p> <p>Estas estrategias mejoran el desarrollo económico, la calidad de vida y reducen la congestión, la contaminación atmosférica al nivel local y el calentamiento global.</p>					

	<p>carburantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El empeoramiento de la calidad del aire a nivel local y una contribución sustancial al calentamiento global.</li> <li>• Una disminución en la calidad de vida en las áreas urbanas, que se ven afectadas por la congestión de tráfico;</li> <li>• una mayor preocupación sobre la seguridad en las vías de transporte;</li> <li>• un alza en la contaminación atmosférica y de ruido.</li> <li>• Una disminución en el acceso de las poblaciones más pobres a diferentes métodos de transporte, ya que las opciones de transporte público para dichas poblaciones está declinando.</li> </ul> <p>( Apreciaciones basadas en B.B.G.Group. <a href="http://www.bbggroup.org/spanish/sustain">http://www.bbggroup.org/spanish/sustain</a>.)</p>	<p>Tales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar alternativas de transporte bien financiadas, tales como el transporte público, el uso de bicicletas y el desplazamiento a pie.</li> <li>• Promover el uso de vehículos por varios individuos a la vez.</li> <li>• Eliminan la necesidad del desplazamiento, a través de estimular el residir o habitar de manera próxima al trabajo, o al estudio</li> <li>• El trabajo remoto usando tecnologías como el Internet y el comercio electrónico</li> <li>• Mejorar el diseño de los vehículos y promover el uso de combustibles limpios como alternativa al petróleo.</li> </ul> <p>( Apreciaciones basadas en B.B.G.Group. <a href="http://www.bbggroup.org/spanish/sustain">http://www.bbggroup.org/spanish/sustain</a> )</p>
<b>Variable (s)</b>		
4.	Estimular el crecimiento de la demanda y del número de vehículos para satisfacerla	
5.	Mantener el uso de vehículos que usan carburantes y sustancias contaminantes.	
6.	Dejar que las fuerzas del mercado resuelvan lo relativo a la movilidad	
<b>Silogismo</b>		
	PREMISA MAYOR: El transporte debe ser consistente con la salud humana y del ecosistema, y equitativo con las generaciones futuras.	
	PREMISA MENOR: El sistema de transporte debe ser diseñado, manejado, financiado y operado de manera sostenible	
	El Estado debe intervenir en el diseño, manejo, financiación, operación y control de un transporte sostenible.	
<b>Test de comprobación</b>		
1.	¿El sistema de transporte opera de manera consistente con la salud humana?	

2.	¿El sistema de transporte, es el adecuado para proteger el ecosistema?
3.	¿Bajo el actual sistema de transporte se protegen los derechos de las generaciones por venir?
4.	¿Existe congestión vehicular y una disminución en la productividad del transporte?
5.	¿Se ha dado un empeoramiento de la calidad del aire que respiramos como consecuencia de la operación del transporte?
6.	¿Se están produciendo fenómenos de calentamiento global?
7.	¿Se ha incrementado o ha disminuido la contaminación atmosférica y de ruido?

### **Reflejo en aspectos Económicos**

La movilidad es un factor fundamental para el funcionamiento de las ciudades y de los países, siendo el elemento promotor de la productividad y de los intercambios económicos y sociales.

En los últimos años se han venido incrementando los problemas inherentes al sector transporte como son la accidentalidad, la congestión, el deterioro del medio ambiente y el exceso de costos en la prestación del servicio. Es por esto, que se está buscando una movilidad eficiente y sostenible, proporcionando a las personas las garantías para un desplazamiento rápido, cómodo, seguro y económico, que mejore la calidad de vida y además que la oferta de transporte cumpla con los estándares ambientales y el desarrollo sostenible que garantizar a las futuras generaciones un mundo mejor.

Una movilidad segura y sostenible incrementa la productividad y la competencia, pues al mover las fuerzas productivas incide en el ahorro, en la disminución de la accidentalidad, en la conservación del medio ambiente y en el tiempo de desplazamiento de los usuarios.

Al igual que para el principio de eficiencia, en el sostenibilidad los temas a regular serán: tarifas, tasas de uso, derechos y peajes.

### **Reflejo en aspectos Técnicos**

En cuanto el transporte sostenible se alcanza cuando se alcanzan de manera simultanea objetivos de tipo ambiental, económico y social. Los aspectos técnicos relativos a tecnología, ingeniería de transporte que permita hacer óptimo y eficiente, la planeación, diseño y operación del servicio deben estar enmarcados siempre en el contexto de la sostenibilidad, buscando facilitar el logro de los objetivos en las diferentes áreas.

Los temas que debe regular el Estado para asegurar que el transporte sea sostenible son:

Capacidad Transportadora

Definición de servicios

Requerimientos de Infraestructura y equipamientos

Manejo de mercancías

Reglas de operación

Requerimientos de los vehículos

Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros

## 2.2. PRINCIPIOS ESENCIALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Identificamos otros principios esenciales dentro de la normatividad de servicios públicos domiciliarios y a continuación enunciamos algunos apartes de la normatividad más relevante.

	<b>PRINCIPIO</b>	<b>PRECISIONES</b>
1.	<b>Neutralidad</b>	<p>Por neutralidad se entiende que (Ley 142 de 1994. Art. 87.2.):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales.</li> <li>• El ejercicio de este derecho no debe impedir que las empresas de servicios públicos ofrezcan opciones tarifarias y que el consumidor escoja la que convenga a sus necesidades.</li> </ul>
2	<b>Solidaridad y Redistribución</b>	<p>Por solidaridad y redistribución se entiende que (Ley 142 de 1994. Art. 87.3.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.</li> <li>• Estos principios están muy ligado a los <b>Subsidios</b>.</li> </ul>
3	<b>Simplicidad</b>	<p>Por simplicidad se entiende que (Ley 142 de 1994. Art. 87.5.):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las fórmulas de tarifas se elaborarán en tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.</li> </ul>
4	<b>Transparencia</b>	<p>Por transparencia se entiende que (Ley 142 de 1994. Art. 87.6.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios.</li> </ul>
5	<b>Economías de Escala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la prestación del servicio de aseo se observara como principios básico garantizar obtener economías de escala comprobables (Decreto 605_1996 Art. 3)</li> </ul>
6	<b>Continuidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El principio de continuidad implica que el servicio se deberá prestar aun en casos de quiebra, liquidación, intervención, sustitución o terminación de contratos de las empresas responsables del mismo, sin interrupciones diferentes a las programadas por razones técnicas, fuerza mayor, caso fortuito, o por las</li> </ul>

		sanciones impuestas al usuario por el incumplimiento de sus obligaciones (Ley 143 de 1994. Art. 6°).
7	<b>Equidad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Por el principio de equidad el Estado propenderá por alcanzar una cobertura equilibrada y adecuada en los servicios públicos en las diferentes regiones y sectores del país, para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población (Ley 143 de 1994. Art. 6°).</li></ul>

## 2.3. COMPARACIÓN CON EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A partir de la revisión de la normatividad general asociada a la prestación del servicio de transporte en Argentina y España enunciamos los siguientes principios.

### 2.3.1. DEL DERECHO ARGENTINO

Podemos referenciar:

#### .- AL INTERIOR:

1. **PRINCIPIO DE CONGRUENCIA:** Lograr la armonización y la integración de la normativa legal.
2. **PRINCIPIO DE REGULACIÓN JURÍDICA INTEGRAL:** Exige del legislador en primer término y del intérprete, en la fase de aplicación, tener una perspectiva jurídica macroscópica e integradora.
3. **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD:** responde a ideas de temporalidad, de involucramiento paulatino, de concientización, de adaptación. Del principio de progresividad, derivan dos subprincipios:
  - a. **PROPORCIONALIDAD**, referido a la razonabilidad en los tiempos que insumen los cambios impuestos por la normativa, el equilibrio de medios y fines, la equidad, en suma la viabilidad en el cumplimiento de las exigencias.
  - b. **GRADUALIDAD**, existen medidas que convine aplicar paulatinamente, de grado en grado.
4. **PRINCIPIO de EQUIDAD:** “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.
5. **PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD:** Las actividades productivas deben satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras.
6. **PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD:** Implica desarrollar un sistema de legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de los efectos adversos causados por quienes ejecuten la actividad del transporte.
7. **PRINCIPIO DE PREVENCIÓN:** El énfasis preventivo constituye uno de los caracteres y de los rasgos peculiares del derecho ambiental y del transporte.
8. **PRINCIPIO PRECAUTORIO:** Impone adoptar las medidas de cautela y las reservas para prevenir los inconvenientes, trabas o daños que puedan temerse, y adoptar los medios necesarios, incluyendo los jurídicos, para evitar o impedir el acaecimiento de los riesgos o la ocurrencia de peligros asociados al transporte.

**9. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD:** Se basa en la idea que un nivel superior no puede asumir actividades que un nivel inferior puede cumplir eficazmente. En ese sentido, el Estado no debe allanar, absorber ni asumir, las competencias propias que los particulares, individual o asociativamente, pueden ejercer con eficiencia. El Estado no debe hacer lo que pueden hacer los particulares con eficacia, porque el Estado debe ayudarlos, pero no destruirlos o absorberlos.

**.- PRINCIPIOS QUE DESBORDAN LAS FRONTERAS:**

**1. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD:** Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.

**2. PRINCIPIO DE COOPERACIÓN:** Los Estados deben cooperar entre sí, para erradicar la pobreza, como requisito indispensable del desarrollo sostenible (principio 5, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo), para proteger la integridad del ecosistema de la Tierra (principio 7, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo), para reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr el desarrollo sostenible (principio 9, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo), abordar los problemas de degradación ambiental (principio 12, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo).

**2.3.2. DEL DERECHO ESPAÑOL:**

La organización y funcionamiento del sistema de transportes se ajustará a los siguientes principios:

1. Establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes.
2. Satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social.
3. Mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio.

## **2.4. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS AL MODO FLUVIAL**

Metodológicamente consideramos que la conclusión del silogismo, elaborada para cada uno de los principios, conlleva una determinante de aplicación extensiva para el modo fluvial.

Cada conclusión, debe entenderse enriquecida con los criterios y precisiones que de manera individual, los especifican.

Presentamos a modo de ideario, pero igualmente de imposición legal, las referidas conclusiones que deben enmarcar la regulación económica del servicio público de transporte fluvial de carga y de pasajeros.

**Tabla 3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y TEMAS A REGULAR**

	PRINCIPIO	APLICACIÓN AL MODO FLUVIAL	TEMAS A REGULAR	
			ECONÓMICOS	TÉCNICOS
1.	Soberanía Nacional	Existe soberanía cuando la superioridad jurídica del Estado reside exclusivamente en el pueblo, y éste la ejerce de manera democrática y participativa.	Todos los temas de regulación	Todos los temas de regulación
2.	Intervención del Estado	El Estado necesariamente debe intervenir el servicio público de transporte fluvial. En su aplicación, deben considerarse los principios <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la igualdad,</li> <li>• la transparencia,</li> <li>• la publicidad,</li> <li>• la imparcialidad</li> </ul>	Todos los temas de regulación	Todos los temas de regulación
3.	Libre Circulación	El ciudadano, tienen como prerrogativa y privilegio el derecho de ir a donde quiera, por el medio de transporte que seleccione, salvo las limitaciones que especifica la ley, únicamente por razones de interés público.	Tarifas Subsidios Peajes Derechos, Tasas de uso y otros	Definición de servicios Capacidad transportadora Requisitos de infraestructura.
4.	Integración Nacional e Internacional	Es necesario desarrollar un transporte fluvial que integre el territorio nacional, que sea económico, adecuado, moderno, accesible al pueblo.	Tarifas Subsidios Financiamiento Concesiones Planes de expansión y Planes de inversión	Definición de servicios Capacidad transportadora Requisitos de infraestructura.

5.	Seguridad	El transportador fluvial, está obligado a actuar con previsión y seguridad y a responder cuando así no actúa.	Tarifas Financiamiento Concesiones Planes de expansión y Planes de inversión Peajes Derechos, Tasas de uso y otros Reposición del parque automotor.	Todos los temas de regulación
6.	De acceso al transporte	Toda persona, incluyendo los discapacitados, tiene derecho a ser informada y a transportarse en un sistema fluvial racionalizado, en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.	Tarifas Subsidios Peajes Derechos, Tasas de uso y otros Concesiones Financiamiento.	Definición de servicios Capacidad Transportadora, Requerimientos de los vehículos Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros.
7.	Del carácter de servicio público del transporte	El Estado debe garantizar la prestación del servicio público de transporte fluvial, cuando menos a un nivel básico, de manera que sea accesible para todos los usuarios	Precios o tarifas, Peajes Derechos, Tasas de uso y otros	Capacidad Transportadora Condiciones técnicas para la habilitación-Capacidad Empresarial Definición de servicios Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Reglas de operación Requerimientos de los vehículos Requisitos para personal (conductores y/o operadores) Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros

8.	De la colaboración entre entidades	Los diversos organismos del sistema de transporte, deben actuar coordinadamente en beneficio del transporte fluvial, bajo criterios de <b>Coordinación, Planeación, Descentralización y Participación.</b>	Planes de expansión y Planes de inversión	
9.	De la participación ciudadana	Debe garantizarse la participación ciudadana en las decisiones relativas al transporte fluvial.	Planes de expansión y Planes de inversión	Condiciones técnicas para la habilitación-Capacidad Empresarial
10.	De las rutas de servicio público transporte de pasajeros	Para satisfacer la demanda básica de transporte fluvial, interesa que se adjudiquen rutas, bajo unas condiciones que la satisfagan en cualquier contingencia.	Tarifas Subsidios a los usuarios	Capacidad Transportadora Definición de servicios Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros
11.	La libertad de empresa	La constitución de empresas o de formas asociativas de transporte fluvial, es libre. Para acceder a la prestación del servicio, deben someterse a la habilitación por parte del Estado, en especial, para garantizar la vigencia de los principios de eficiencia y seguridad.	Tarifas Derechos, Tasas de uso y otros Peajes Concesiones	Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros
12.	De los permisos y contratos de concesión	Quien pretenda prestar el servicio de transporte fluvial, debe obtener un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.	Peajes Tarifas Derechos, Tasas de uso y otros	
13.	Del transporte Intermodal	El gobierno debe promover el mejor comportamiento intermodal	Tarifas	

14.	De los subsidios a determinados usuarios	El Estado Social de Derecho, debe procurar satisfacer las carencias o necesidades insatisfechas de transporte fluvial, en especial, de los estudiantes, personas discapacitadas físicamente y de la tercera edad, acudiendo a mecanismos tales como los subsidios.	Subsidios	
15.	De la intervención y de los reglamentos	Las empresas de servicio público de transporte fluvial, deben someter sus reglamentos a la aprobación oficial, incluyendo el <i>contrato de vinculación</i> , el cual debe ser conforme a las normas reglamentarias del transporte		Reglas de operación
16.	Protección del medio ambiente	Quienes operen el transporte fluvial, están obligados a hacerlo de manera que no afecten el ambiente sano, manteniendo la diversidad e integridad del mismo, acatando las limitaciones que al efecto se les impongan, respondiendo por los daños y garantizando que restablecerán la limpieza cuando contaminen.  El Estado debe dar prioridad a un programa ambiental de recuperación de cuencas, de protección de las riberas de los ríos, impidiendo la tala arbitraria y ordenando la pronta y resiembra de árboles que contribuyan a la recuperación de los cauces.	Tarifas Reposición del parque automotor.	Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Reglas de operación Requerimientos de los vehículos Capacidad Transportadora

17.	Eficiencia	El Estado debe velar por, y las empresas operar, un transporte eficiente y seguro.	Tarifas Derechos, Tasas de uso y otros Peajes	Capacidad Transportadora Condiciones técnicas para la habilitación-Capacidad Empresarial Definición de servicios Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Manejo de mercancías Reglas de operación Requerimientos de los vehículos Requisitos para personal (conductores y/o operadores) Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros
18.	Sostenibilidad	El Estado debe intervenir en el diseño, manejo, financiación, operación y control de un transporte sostenible.	Tarifas Derechos, Tasas de uso y otros Peajes	Capacidad Transportadora Definición de servicios Requerimientos de Infraestructura y equipamientos Manejo de mercancías Reglas de operación Requerimientos de los vehículos Requisitos técnicos para acceder a la operación de rutas de transporte de pasajeros

### 3. AGENTES Y DIMENSIONES DE LA REGULACIÓN

---

#### 3.1. AGENTES DE LA REGULACIÓN

La palabra REGULACION, es polisémica, puede significar, entre otras acepciones, régimen, ordenación, disposición, conjunto de reglas vigentes o aplicables y de ello puede devenir su entendimiento bajo varios significados o contenidos.

Se la puede concebir también, como la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas (operadores) y de los ciudadanos (usuarios).

Proyectándonos hacia el nuevo derecho de transporte, podemos describir que existen muchas opciones para considerar los agentes y las dimensiones de la regulación, la cual puede concebirse desde la más extrema intervención del Estado, hasta la ausencia total de la misma, dentro de una aplicación plena de las fuerzas del mercado.

Históricamente, podemos referirnos a la concepción decimonónica<sup>12</sup>, para la cual el hombre entregado a su libre acción y movido por su interés material, constituía el medio para lograr el progreso individual y social. Se entendía que por cuanto la armonía natural rige las cosas, el transporte debía tener como eje la ley de la oferta y de la demanda. El Estado no tenía mucho que hacer, su papel consistía en ajustarse a su condición de gendarme.

Bajo este modelo de Estado, la Nueva Granada, sancionó el primero de junio de 1853 el primer código de comercio, el cual fue copia casi textual del Código de Comercio de España de 1829. Las Constituciones de 1858 y de 1863 dieron paso al federalismo, autorizando a los Estados federados a expedir su propia legislación, reservándose los Estados Unidos de Colombia, lo relacionado con la legislación de transporte marítimo.

Como consecuencia, en materia de comercio por mar, se mantuvo la legislación de 1853 y cada Estado, en particular, adoptó su propio código de comercio terrestre. El más destacado fue el de Panamá, sancionado el 12 de octubre de 1869, que incorporó la normativa sobre transporte terrestre, legislación que sirvió de punto de partida. Vigente la Constitución centralista de 1886, la ley 57 de 1887 dispuso que en Colombia regiría: " El código de comercio del extinguido Estado de Panamá; y el nacional sobre la materia, edición de 1874, que versa únicamente sobre el comercio marítimo "<sup>13</sup>.

Con la aparición del Estado interventor<sup>14</sup>, hijo de la teoría solidarista<sup>15</sup>, aparecen instituciones y actitudes de eficacia cierta para estimular la mutua asistencia y la benevolencia entre los hombres. El solidarismo debía ser la clave del bienestar y de la

---

<sup>12</sup> Const. 86 = Estado " laissez faire – laissez passer "

<sup>13</sup> Esta legislación estuvo vigente hasta la expedición del Decreto 410 de 1971, o actual Código de Comercio, al cual se le introdujo la reforma contenida en el Decreto 01 de 1990.

<sup>14</sup> Reforma Constitucional de 1.936

<sup>15</sup> Bouglé - Leon Deguit.

felicidad social, el derecho es social, implica deberes del Estado y de los particulares, el cual puede y debe intervenir en la explotación económica con el fin de racionalizarla.

A mediados del siglo, ante la influencia del socialismo y de su práctica por muchos países, se avanza a un Estado monopólico, también prestador de servicios públicos, en manos exclusivas y excluyentes del Estado<sup>16</sup>. Sobreviene una vigorización del ejecutivo notable aún en un régimen presidencialista, que se manifiesta en reestructuración de instrumentos de acción del Estado<sup>17</sup> y un creciente papel del mismo como planificador<sup>18</sup>. Para el transporte, en Colombia, se crea el Instituto Nacional del Transporte - INTRA - y se expiden estatutos sobre el tema<sup>19</sup>. A finales del siglo XX, a tono con la nueva geopolítica y los principios de la triunfante economía del mercado, se perfila un Estado social de Derecho, basado en un constitucionalismo humanitario<sup>20</sup>, que deriva en privatizaciones y redimensionamiento del Estado, aparece éste, **COMO ORGANIZADOR Y CORRECTOR DEL MERCADO**<sup>21</sup>, se determina que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, y que para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley. *La libre competencia económica se eleva a un derecho de todos que supone responsabilidades*. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, bajo la salvaguarda que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Bajo este modelo, el Estado también responde por el daño antijurídico y repite contra quien actúe por dolo o culpa grave. Su Estructura es plana, con predominio del principio de la igualdad. La ley de la autonomía de la voluntad recobra importancia.

Si el Estado entra a prestar el servicio público de transporte debe hacerlo bajo el contenido del principio de igualdad con los particulares. Se da paso a las privatizaciones, a la utilización del modelo de la concesión, incluso para la construcción o utilización de la infraestructura, a la libre creación de empresas. Eso sí, el Estado se reserva la regulación, el control y la vigilancia. Esta concepción quedó plasmada en la reconceptualización del Estado contenida en la Constitución de 1991.

---

<sup>16</sup> En Colombia: reforma Constitucional de 1.968

<sup>17</sup> En Transporte: creación del INTRA - Instituto Nacional del Transporte -

<sup>18</sup> Art. 32. C.N. 1986

<sup>19</sup> Tales : D. 770 de 1968, 1393 de 1970

<sup>20</sup> Constitución de 1.991

<sup>21</sup> C.N. Art. 333.- La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Entre ellos y siempre en favor del usuario, deben establecerse los mecanismos de interrelación, de manera que el usuario pueda acceder a este servicio en condiciones totales de seguridad y pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad y calidad, que sea debidamente informado sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización, que las autoridades diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el usos de medios de transporte masivo, que en el diseño de la infraestructura de transporte, así como la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

Para ello la prestación del servicio debe hacerse en condiciones de la más perfecta competencia.

Las posturas más moderadas, si bien respaldan las fuerzas propias del mercado, actitud propia de los neoclásicos o neoliberales, también defienden como punto de equilibrio la intervención permanente del Estado, en particular tratándose de un servicio como el de transporte que debe garantizar el principio de la seguridad, razón por la cual reconocen la necesidad que el Estado imponga en este servicio las condiciones de seguridad necesarias y por tanto límites y controles a la autonomía de la voluntad.

Dentro de este marco, encontramos que el ente regulador es EL ESTADO; el ente que es destinatario o copartícipe de la regulación como OPERADOR: es LA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE; y el destinatario o beneficiario del servicio, es EL USUARIO, los cuales, pasamos a describir tanto como agentes, como en la dimensión en la cual la regulación puede serles concebida.

### **3.1.1. El Regulador**

#### ***EL ESTADO:***

##### *La regulación colombiana en la Constitución Política de 1991*

Se puede decir que la Constitución Política de 1991 cuenta con elementos tanto del Estado liberal como del Estado benefactor. En la Constitución conviven elementos liberales como la libertad de empresa, la defensa de la propiedad privada, la primacía de la competencia; y elementos propios del Estado de bienestar como las declaraciones sobre el Estado social de derecho.

*“ La Constitución estableció una nueva forma de concebir al Estado en la economía, incorporó en su articulado varios aspectos hasta ahora poco presentes en ella: 1 ) Reconoció al mercado, y con ello a la economía, como factor fundamental de la organización política; 2) Estableció la iniciativa privada para el desarrollo de grandes empresas como factor que genera bienestar social; 3) La actividad lucrativa de los servicios públicos como actividad económica privada; 4) Paso de una etapa donde el Estado era el único ente económico capaz de prestar los servicios públicos a uno donde los*

*privados lo pueden hacer, es decir, abandono del monopolio estatal sobre la prestación de servicios públicos y la posibilidad con ello de privatizarlos.*

*Lo anterior da muestra de la importancia que tiene el tema de los servicios públicos domiciliarios en la Constitución (Palacios, 1996). Ellos están consagrados en el Título XII relativo al Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo 5 denominado De la finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos (que consta de seis artículos, del 365 al 370). En la Constitución se define a los servicios públicos domiciliarios como toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regulada y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directamente o por personas privadas. Esta definición abre la posibilidad de que los agentes privados ofrezcan servicios públicos y con ello se asocian nuevos derechos para los ciudadanos, como el derecho económico a la competencia (artículo 333), a la libertad económica, a la propiedad privada, a la libertad de iniciativa privada y a evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado.*

*Pero a su vez la nueva Constitución consagró como una obligación del Estado asegurar la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos domiciliarios a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365). Pues esto hace parte de la idea de Estado social de derecho.<sup>15</sup> Le da un carácter de servicio esencial, relacionado con la dignidad de la vida en el ámbito de la libertad e intimidad, lo que hace necesario que el Estado no pueda dejar completamente al sector privado la prestación de estos. De esta manera, se reconoció el derecho que tienen los ciudadanos de exigir al Estado la provisión de los servicios públicos esenciales para su bienestar. En esta idea los servicios públicos expresan una transformación política que se traduce en la subordinación de los gobernantes a los gobernados, la relación individuo-Estado no es, por tanto, la de vasallo o súbdito y monarca sino la de ciudadano-servidores públicos (Cifuentes, 1992).*

*Por tanto, aunque sean los particulares los que presten el servicio, es el Estado el que está en obligación de regular, controlar y vigilar el servicio (Art. 365) ..... Es decir, se le esta pidiendo al Estado que en esta ocasión debe asumir un rol protagónico de garantizar los estándares mínimos de bienestar a los ciudadanos de menores recursos. Esto a través de barreras de entrada (licencias y registros), restricciones sobre precios, calidades y estandarización, producción, localizaciones, tiempos y financieras, entre otros asuntos “.* (Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Ecos de Economía No. 18. Medellín, abril 2004 )

También se debe hablar de corresponsabilidad en el marco de un estado moderno, en el cual el papel del sector privado no es simplemente dejarse administrar, exigir y recibir los beneficios que en materia de seguridad y orden puede ofrecer el Estado.

En palabras de la directora del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, María Margarita Zuleta González, “*La corresponsabilidad se refiere a las obligaciones del sector privado como parte activa del Estado, como integrante del mismo, en relación con sus responsabilidades democráticas y el respeto y defensa del Estado Social de Derecho. La corresponsabilidad del sector privado no puede entonces restringirse únicamente a la ecuación contractual Estado - Sector Privado. Entre estas responsabilidades vale la pena destacar el acatamiento y respeto a los derechos, la solidaridad social, tema en el cual vale*

*la pena revisar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el respeto y apoyo a las autoridades democráticas legítimamente constituidas, el respeto a la ley, los pactos sociales, la administración de justicia, la identidad y a la pluralidad..... En el tema de la corresponsabilidad debemos revisar las relaciones del sector privado consigo mismo, con los competidores, los trabajadores, los proveedores de bienes y servicios, los accionistas, la actividad social y los medios de comunicación, entre otras relaciones. Respetar las reglas de juego en estas relaciones es cumplir con la corresponsabilidad, respetar las normas en materia de competencia, cumplir con las obligaciones fiscales, entregar la información adecuada a los accionistas, respetar al socio minoritario, son parte de los deberes de la corresponsabilidad que se espera del sector privado. Estas relaciones están mediadas por la competencia, las condiciones del mercado, la capacidad de gasto de la población, el conflicto armado colombiano, las reglas del juego y su legitimidad .... Uno de los activos del sector privado es lo público. Lo público es de todos, es del sector privado y por eso debe responder por su manejo y gestión en lo que corresponde “.*

Estado y Mercado no tienen por qué ser entes antagónicos y en permanente conflicto desbordado. Por el contrario, deben convertirse en elementos complementarios de una misma realidad, con capacidad para construir una relación adecuada, equilibrada, sinérgica.

Un Estado moderno, debe transformar en realidad las políticas de participación y equidad, estimulando la creación de entes y órganos de una sociedad civil desarrollada, estimulando a los usuarios a participar, en tanto ellos son los portadores de los intereses específicos de las agrupaciones, que dan cuenta de la diversidad social.

Dentro de este contexto y de la normatividad del sector transporte para todos los modos, presentaremos al regulador desde estas ópticas:

- El Estado como regulador
- Organización del Estado como regulador
- Sanciones
- Control y seguimiento

### **3.1.2. El Operador**

Existe un abanico de posibilidades para prestar el servicio de transporte.

La política puede partir desde la prestación directa y exclusiva por parte del Estado, hasta autorizar su prestación únicamente por particulares, pasando por soluciones mixtas, en las cuales, se puede hacer mayor énfasis en alguno de los extremos.

Actualmente, la legislación colombiana defiere la prestación a la iniciativa privada, y establece que las autoridades sólo podrán aplicarle las restricciones establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, o el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

### **3.1.2.1. Definición de política integral del transporte en cada modo**

Corresponde al Ministerio de Transporte, definir la política integral del transporte y las políticas generales aplicables al interior de cada modo de transporte, las cuales deben tener como objetivo la prestación de un servicio **EFICAZ, SEGURO, OPORTUNO Y ECONÓMICO** en todo el territorio nacional; así como la prestación de un servicio de transporte internacional, en las mismas condiciones, que sirva de instrumento de integración y de apoyo a la política de comercio exterior.

En ejercicio de esta función, le corresponde al Ministerio:

1. Expedir la regulación general aplicable al interior de cada modo de transporte, de conformidad con los criterios básicos.
2. Expedir la regulación de aplicación general que asegure el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos, así como su adecuada complementación.
3. Expedir la regulación general relativa al control sobre la actividad inherente a cada modo de transporte.
4. Expedir las demás regulaciones de carácter general que sean necesarias para la adecuada ejecución de la política de transporte

### **3.1.2.2. La competencia económica en materia de transporte es libre.**

El Ministerio del ramo, podrá tomar las medidas que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio básico de transporte de pasajeros y carga en todo el Territorio Nacional. No obstante, la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, de cualquier orden, solamente prestarán el servicio público de transporte cuando éste no sea prestado por los particulares. En todo caso, cuando fuere prestado por cualquiera de ellas, se someterá a las regulaciones establecidas por la autoridad competente. El Ministerio sólo aplicará a la iniciativa privada las restricciones establecidas en la ley y en los convenios internacionales, **en especial aquellas que tiendan a evitar la competencia desleal y a garantizar el principio de la seguridad de las personas.** Las personas que cumplan los requisitos establecidos en las regulaciones de carácter general podrán acudir a la prestación del servicio público de transporte.

### **3.1.2.3. Funciones regulatorias:**

El Ministerio a través de las autoridades competentes para cada modo de transporte, establecerá los registros de transporte y tránsito que le permitan obtener conocimiento de las empresas y vehículos de transporte y regular las condiciones técnicas mínimas de éstos para operar dentro de los límites de seguridad.

No habrá segmentación alguna del mercado doméstico de servicio público de transporte en áreas de operación territoriales. Cuando en uso de sus facultades la autoridad decida regular un servicio, como otorgar una ruta o un conjunto de rutas bajo condiciones, deberá hacerlo mediante licitación pública, a la cual tendrán acceso todos los operadores, en igualdad de condiciones.

### **3.1.2.4. Reglamentación de las empresas de transporte:**

Corresponde al Gobierno reglamentar el funcionamiento de las empresas de transporte. Así lo dispone el art. 999 del C. de Comercio, en armonía con el artículo 997 ibídem. Igualmente le corresponde reglamentar el funcionamiento de los terminales, de los centros de información y de distribución del transporte especialmente en cuanto a la seguridad de los pasajeros y la carga, la higiene y la seguridad de los vehículos, naves, aeronaves, puertos, estaciones, bodegas y demás instalaciones y en cuanto a las tarifas, horarios, itinerarios y reglamentos de las empresas. Así mismo, es su atributo, el establecer la escala de sanciones por la violación de normas legales y reglamentarias.

El legislador codificó desde el Código de Comercio, de manera comprensiva y total el funcionamiento de la empresa de transporte.

### **3.1.2.5. Concepto de empresa**

El concepto de empresa tiene fundamento en la constitución: "La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones "<sup>22</sup>

Según nuestra legislación, se entiende por empresa : " toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, **o para la prestación de servicios**. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio"<sup>23</sup>.

Sobre el concepto de empresa se funda y entreteteje la regulación operativa del transporte. Este término es de frecuente uso.<sup>24</sup> Así en los decretos vigentes para la operación del transporte el concepto de " empresa " se incluye entre otros aspectos, para definir el objeto y principios; para el ámbito de aplicación; para la clasificación; para la habilitación; para las condiciones y requisitos; para la vigencia de la habilitación; para los seguros; para el procedimiento para acceder a la prestación del servicio en el nivel preferencial de lujo en el transporte terrestre automotor por carretera; para la operación y prestación del servicio; para la capacidad transportadora; para la vinculación y desvinculación de equipos; para la tarjeta de operación e incluso, en las disposiciones finales.

La falta de comprensión de este concepto nuclear, suele conllevar confusión y deriva en no pocas lagunas.

### **3.1.2.6. ¿debe ser la empresa una persona jurídica?**

La empresa no es una persona jurídica, puesto que ella se patentiza bajo una situación de hecho que se deriva de la "actividad económica organizada". En el caso que nos ocupa, para la prestación del servicio de transporte, esto es, para la conducción y para las actividades conexas que este comprende, cuyo organizador o titular puede ser una persona natural o una persona jurídica.

---

<sup>22</sup> C.N, art. 333

<sup>23</sup> C. Co., art. 25

<sup>24</sup> V.gr. Ley 105 de 1993, art. 2, ord. 6 ; Ley 336/96, art. 5, inciso 1 ; ibídem : Capítulo Tercero = Creación y funcionamiento de las empresas de transporte; Capítulo VIII, relativo a la seguridad; Título II, Capítulo I, sobre Transporte Terrestre automotor; Capítulo V, sobre transporte ferroviario.

### **3.1.2.7. Servicio privado de transporte :**

“El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y / o jurídicas”<sup>25</sup>

Cuando una persona natural o jurídica no utilice para el transporte equipos propios la contratación del servicio “deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto”<sup>26</sup>

### **3.1.2.8. Proliferación reglamentaria**

No parece factible desempeñar con éxito una actividad empresarial, sin una definición de reglas estables sobre derechos, obligaciones y sobre su regulación operativa.

El empresario requiere conocer hasta donde puede obrar de acuerdo con normas que delimiten el espacio en el cual cada quien puede libremente actuar, sin perjudicar el igual derecho de los demás empresarios y mediando el respeto al bienestar general.

La incertidumbre jurídica es el factor que más obstaculiza el sano desarrollo de una actividad.

La debilidad de los conceptos y determinaciones de los gobernantes, se refleja en pérdida de la autoridad, que tiende a ser sustituida por su discrecionalidad, particularmente en lo reglamentario, para satisfacer coyunturales intereses o superar con inmediatez las periódicas y progresivas crisis que se generan por carencia de energía o vigor.

Este panorama se agrava, cuando la justicia colapsa, y ya no es pronta ni cumplida, o cuando esta se torna en trivial o insustancial.

Infortunadamente la proliferación de normas y su corta vigencia, patentiza la inestabilidad jurídica que ha vivido el sector. Con una frecuencia que atenta contra la seguridad jurídica, se suceden las leyes marco, se modifican los estatutos, así como se expiden con facilidad pasmosa decretos y resoluciones para remediar puntuales circunstancias en la actividad<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Ley 336 de 1996, art. 5, inc. 2.

<sup>26</sup> Ley 336 de 1996, art. 5, inc. 2

<sup>27</sup> Para ejemplarizar sobre la extensión y variedad del mismo, destaquemos entre la proliferación de normas, las siguientes: la ley 15 de 1959, por la cual se dio mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte; el Decreto 1393 de 1970, por el cual se expidió el Estatuto Nacional de Transporte Terrestre Automotor; el Decreto 2389 de 1970, que modificó el artículo 37 del Decreto 1393 de 1970; el Decreto 75 de 1984, que reglamenta el transporte de encomiendas a las empresas de transporte: el Decreto 3095 de 1985 por el cual se dictan normas para el transporte de correo por las empresas de transporte; el Decreto 1172 de 1986, por el cual se establecen sanciones a las empresas de transporte de pasajeros por carretera; el Decreto 1230 de 1986, que aclara el ámbito de aplicación del Decreto 1172 de 1986; la Resolución 1823 de 1987, que define el servicio interurbano; el Decreto 2658 de 1981, por el cual se toman medidas en materia de transporte terrestre automotor; el Acuerdo 030 de 1986, por el cual se crea y reglamenta la prestación del servicio público de transporte verdal en vehículos tipo campero por persona natural; la Resolución 252 de 1979, por la cual se establecen los requisitos para el otorgamiento de la autorización previa de constitución a las empresas de transporte terrestre automotor; la Ley 79 de 1988, por la cual se concede prelación en la asignación de rutas, horarios y capacidad transportadora a las Cooperativas de Transporte; el Decreto 1183 de 1986, por el cual se reglamenta el otorgamiento de rutas y horarios por carreteras; el Decreto 3157 de 1984, por el cual se expide el Estatuto Nacional de Terminales de Transporte; el Decreto 1452 de 1987, por el cual se adopta el Estatuto de Transporte Terrestre Automotor

Sobre la vida de las empresas oscila un movimiento pendular que va de tendencias reguladoras a desreguladoras, con alto contenido improvisador, o con abandono o variaciones sobre las políticas y la organización del sector.

### **3.1.2.9. Legislación actual sobre la operación de la empresa de transporte**

Los decretos vigentes, también refieren como fundamento al Código de Comercio, y mantienen algunos de los principios que los decretos que sustituyen habían incorporado, incluyendo la inspiración hacia la descentralización. En algunos puntos se patentizan imprecisiones jurídicas, como en los temas relativos a los agentes que intervienen en la operación - empresa, propietario del vehículo, conductor, remitente - y en el de la vinculación.

### **3.1.2.10. Aspectos que conviene destacar en favor de una adecuada reglamentación y operación del transporte :**

Entre los aspectos a considerar, podríamos destacar:

- Al Estado le corresponde, según la ley, “**GARANTIZAR**” - esto es, “dar garantía, asegurar y proteger contra riesgos o necesidades” **la soberanía completa y exclusiva**, sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial ( C.N, art. 3o. - Ley 105/ 93, art. 2 ). Esta obligación no está siendo adecuadamente cumplida por el Estado colombiano, con detrimento de los derechos que la Constitución y la ley le reconocen a todos los ciudadanos y a los empresarios del transporte, en particular el de la libre movilización y el de la libertad de empresa, en favor de quien legalmente espera y confía ejercerlos con libertad.
- Debe divulgarse y expandirse el conocimiento de las normas. Es necesario procurar los mecanismos adecuados para que la normatividad que rija para las modalidades de transporte en Colombia, sea de verdad aplicada por las

---

de Carga; el Decreto 2044 de 1988, por el cual se dictan disposiciones sobre el acarreo de productos especiales en vehículos autorizados para el transporte de carga; el Decreto 167 de 1972, por el cual se dictan algunas normas sobre seguridad para el servicio público y otras disposiciones; el Decreto 972 de 1974, por el cual se crea el Comité Nacional de Seguridad Vial; el Decreto 2624 de 1983, por el cual se toman unas medidas en materia de servicio de transporte público, por alteración del mismo por parte de las empresas propietarias; el Decreto 1787 de 1990, o Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto; Acuerdo 034 de 1991, del INTRA, sobre autoridades, enseñanza, licencia, registro, talleres de mecánica, placas, prevención y seguridad; el Decreto 439 de 1992, que modifica el Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto; el Decreto 1348 de 1992, que reglamenta el certificado de idoneidad y el permiso de prestación de servicios en el transporte internacional por carretera en los países miembros del pacto Andino; el Decreto 091 de 1998, que reglamenta las varias modalidades de transporte; el Decreto 1553/98- Estatuto del Transporte en Taxis; Decreto 1554/98- Estatuto de Transporte de Carga; Decreto 1556/98- Estatuto de Transporte Especial y Turismo; Decreto 1557/98- Estatuto de Pasajeros por Carretera; Decreto 1558/98- Estatuto de Pasajeros Urbanos. A esta relación se suman los recientes Decretos, No. 170 sobre servicio público colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros; 171, sobre servicio público de pasajeros por carretera; 172, sobre servicio público de pasajeros en vehículos taxi; 173, sobre servicio público automotor de carga; 174, sobre servicio público automotor especial; 175, sobre servicio público automotor mixto; 176, sobre obligaciones de las empresas de transporte público; La Resolución 3536 del 2000, sobre servicio particular público destinado al transporte de carga; la Resolución 3537 del 2000, sobre el servicio público particular destinado al transporte especial.

autoridades competentes; se requiere mejorar los medios y mecanismos de control y vigilancia, tanto desde el punto administrativo, como de policía.

- Hasta ahora, se ha tenido una legislación variable que ha contemplado múltiples restricciones. El Estado ha efectuado reformulación intermitente de las instituciones, superposición de estructuras organizativas o jurídicas.
- La industria del transporte no resiste más improvisación. Se requiere estabilidad normativa, para que el empresario pueda elaborar y desarrollar planes en el mediano y largo plazo.
- Se debe cumplir lo establecido en la Ley. Es necesario que las autoridades compelan a todos los prestadores del servicio, - sancionando, en particular a los irregulares -, en todo el territorio de la República, a cumplir con lo establecido en la ley, en los reglamentos y en los diferentes actos administrativos expedidos sobre la actividad transportadora
- Planificar lo que debe ser la Empresa. Para que el País llegue a contar con una eficiente industria del transporte, se debe estudiar, definir y planificar como debe ser la Empresa, buscar instrumentos que permitan a los transportadores promover la competencia y la investigación, modernizar sus organizaciones, innovar, establecer nuevos destinos, servicios, productos o paquetes turísticos nacionales e internacionales, obtener una renovación adecuada de los equipos; para tal propósito, sería conveniente establecer facilidades a los transportadores.
- Infraestructura Física. Pese a algunos esfuerzos oficiales, se observa la falta de una infraestructura física adecuada para el transporte, en especial adaptada para el transporte funcional moderno, tal es el caso el transporte multimodal.
- Instalaciones para todos. Los discapacitados deben tener acceso y poder circular libremente en las vías, así como en las instalaciones de los terminales de transporte y tener acceso expedito a los vehículos de transporte. La generalizada ausencia de infraestructura al respecto, no armoniza con las justificadas exigencias que en este sentido se establecen en la Constitución, la ley y los reglamentos en favor de los discapacitados.
- Carácter no administrativo de acuerdos privados. Los efectos que surjan de los contratos, tal el de vinculación, deben ser de carácter privado y no materia de actuación administrativa.
- Se deben generar acciones para la acción integrada de las Autoridades de transporte. Las funciones asignadas a los alcaldes, en algunos casos, son ejercidas por estos funcionarios con exceso, o con arrebatos de discrecionalidad, sin que para el efecto se observe el ejercicio por parte del gobierno de la tutela o veeduría que por ley le corresponde.

- Convendría elaborar un plan para la integración y complementación entre los modos de transporte, y ambientar una cultura hacia el inter y multimodalismo. Se debe pensar en soluciones macro.
- Los contratos de concesión, deben fundarse en el servicio público, por ello, conviene pulir la fórmula jurídica, de manera que antes que elementos de conflicto o de pagos exagerados o inconvenientes, contribuyan realmente al mejoramiento de la infraestructura.
- Debe estimularse la creación de centros de distribución, ciudades o puertos de transporte; así como de centros de información y del uso de la transmisión electrónica de datos.
- Se requiere propender por el uso del combustible limpio.
- Conviene estimular el modo de transporte fluvial, dentro de un esquema de complementariedad; en este sentido el presente estudio debe contribuir a adecuar y desarrollar su normativa.
- Debe tenerse al espacio exterior como nueva dimensión para el desarrollo del transporte. El Ministerio de transporte debe ser también el del espacio exterior.
- Debe estimularse la creación o especialización de entidades financieras y/o de seguros de transporte.
- Conviene continuar el proceso de ***desregularización*** operativa, simplificando las normas existentes, haciéndolas claras y adecuadas.
- Deben desarrollarse los mecanismos de participación ciudadana, de beneficio a los usuarios y hacer prevalecer el derecho de todos a gozar de un ambiente sano.

### **3.1.2.11. Otras consideraciones**

Una ojeada al futuro nos permite barruntar que en el sector de transporte se darán cambios extraordinarios en sus condiciones físicas, técnicas y en los medios de transporte, para adaptarse a todo lo cual y para la aplicación de los principios, tanto generales, como los particulares del transporte público, se requiere el uso de facultades regulatorias, como las consagradas en el artículo 983, 997, y 999 de la codificación comercial.

El panorama en que se desenvuelve la tecnología del transporte, está condicionado a que principios tan enraizados como el de la soberanía, se armonicen a las resoluciones tomadas por las diversas naciones, tanto en el seno de las Naciones

Unidas<sup>28</sup>, como en otros foros internacionales<sup>29</sup>.

Dentro de este marco, el operador, se estudia desde las siguientes ópticas :

- La empresa
- La competencia
- Los seguros

### **3.1.3. El Usuario**

El usuario del transporte público – el pueblo soberano -, es el destinatario del servicio y por tanto tiene que ser el beneficiario del mismo.

No puede ser «el gran olvidado» en las leyes, políticas públicas o reglamentos. Sus puntos de vista, sus intereses y necesidades son las que realmente deben ser atendidas, como el principal agente receptor del servicio.

Por eso debe ser informado de sus derechos y obligaciones, contar con herramientas útiles para que pueda participar y exigir sus derechos y deben explorarse nuevos canales de participación para que su voz se escuche.

Sus relaciones con las empresas y las autoridades conviene que estén marcadas por la equidad y sus derechos debe de ser respetados.

Un transporte digno, es signo de un país más habitable y más humano, por ello, debe garantizarse la calidad del servicio al usuario, para asegurar el mejoramiento de un aspecto tan sensible a la mejora de condiciones de vida de los usuarios.

Debe procurarse una ampliación permanente de la cobertura, así como de sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios de estratos bajos. V.gr. régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos, de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

Al Estado el corresponde velar por la libertad de competencia y la no utilización abusiva de alguna posición dominante. Debe impedirse que el operador abuse del derecho.

El contrato debe tener equilibrio económico, y, equilibrio subjetivo o cualitativo

---

<sup>28</sup> V.gr. las que se están discutiendo en la Comisión IV, de esa organización, para concretar acuerdos sobre el transporte en el espacio y en los cuerpos celestes.

<sup>29</sup> Tales, convenios como el de La Haya/1924, Bruselas La Haya-Visby/1968, el de Varsovia/1929, Protocolo de La Haya/1955, el de Guadalajara/1961, el Protocolo de Guatemala/1971, los de Montreal/1966/1975, Convención de Hamburgo/1978, el de Naciones Unidas para el Transporte Multimodal, también conocido como de Ginebra/1980, las reglas UNCTAD, los INCOTERMS, los otros acuerdos de la Cámara de Comercio Internacional.

Debe exigirse la RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL y LEGAL DE transportadores e INTERMEDIARIOS y por sobre todo, al usuario se le debe tratar con RESPETO, puesto que es a él a quien se debe la existencia de la actividad transportadora.

Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.

Dentro de este marco, este agente del servicio se estudia desde las siguientes ópticas:

- Participación ciudadana
- Derechos del Usuario

### **3.2. DIMENSIONES DE LA REGULACIÓN**

La regulación del servicio de transporte y de **infraestructuras de transporte**, tiene varias dimensiones principales. Estas dimensiones representan un contexto macro que fundamenta los temas específicos regulados. Así, por ejemplo un tema específico como las **Tarifas** hace parte de una dimensión de la regulación más amplia denominada Regulación de precios. Se presentará ahora una breve descripción de las diferentes dimensiones de la regulación<sup>30</sup>.

#### **3.2.1. Regulación de entrada al mercado - Estructura de mercados -Política de competencia (competencia eficaz, inter e intramodal, etc.)**

Como en el caso de las infraestructuras, se define las condiciones para asegurar que el número de operadores potenciales es el óptimo según las condiciones de costos y demanda. También se puede introducir la posibilidad de entrada de un monopolista a través de *competencia* con otros operadores potenciales para obtener concesión en exclusividad (o compartida). definición de la posición dominio/acuerdos horizontales – verticales, concentraciones La decisión del usuario de seleccionar uno u otro modo, aparece determinada por la combinación de factores como el valor de las tarifas, el tiempo en que se desarrolla el servicio, la disponibilidad y configuración de infraestructura de cada uno de ellos, las decisiones regulatorias y estímulos o preferencias, tales como financiación de la correspondiente infraestructura, estímulos fiscales o desestímulos como gravosa imposición de peajes o de otras tasas o contribuciones.

La estructura de un mercado de transporte puede definirse como el modelo de organización a través del cual se realiza la producción final de los servicios. En general, en la configuración de la estructura de un mercado de transporte pueden distinguirse al menos cuatro elementos fundamentales: Quién tiene la propiedad de las infraestructuras, Cuál es el número de empresas participantes en el mercado, Cuáles son las reglas de competencia entre ellas, y finalmente, Qué papel desempeña el sector público en la regulación de la actividad de las empresas y en la provisión de las infraestructuras.

##### **3.2.1.1. El Papel del Sector Público en los Mercado de Transporte:** La intervención del gobierno en la industria del transporte puede realizarse a diferentes niveles, dando lugar a cuatro modelos principales de organización:

---

<sup>30</sup>Los conceptos y definiciones presentados son tomados de Ginés de Rus. Economía del transporte. 2003. Página 234. NERA Asesoría para el desarrollo estratégico de la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR) y definición del marco regulatorio del sector. 2002. Tarea 1.5. Documento 1 Págs. 8-10. Términos de referencia Contrato 049 de 2006. Ministerios de Transporte.

**Tabla 4. Intervención del gobierno en la industria del transporte**

Infraestructura	Pública	Pública	Pública	Privada
Provisión de servicios	Empresa pública	Empresa Privada	Varias Empresas Privadas	Empresas Privadas
	Monopolio Público	Monopolio Privado Regulado	Libre Competencia de Servicios	Financiación Privada Infraestructura

Fuente: Economía del Transporte. Ginés de Rus.

**3.2.1.1.1. Monopolio Público:** El grado máximo de intervención de un gobierno en la industria del transporte es la organización del mercado como un monopolio público en el que el gobierno se encarga completamente de la provisión del servicio a través de una empresa pública. Si a la empresa pública que opera los servicios de transporte se le asigna también la propiedad de la infraestructura, se crea una estructura verticalmente integrada, la cual representa el modelo de mayor intervención sobre el diseño de la red de transporte y sobre la determinación de los servicios de oferta. Este modelo de organización es el que tradicionalmente se ha utilizado en el transporte férreo y aéreo. Bajo este modelo, las tarifas que se fijan igual a los costos marginales, generalmente no permiten recuperar los costos asociados a la infraestructura porque el componente de los costos fijos es más elevados que el de los costos variables. Entonces el Estado determina tarifas que las empresas deben cobrar a los usuarios y simultáneamente paga subvenciones para la cobertura de sus costos.

**3.2.1.1.2. Monopolio Privado Regulado y Contratos de Concesión:** Otro modelo de organización de los mercados de transporte es permitir la existencia de monopolios privados para la utilización de infraestructuras o la prestación de servicios de transporte. La base de este modelo sigue siendo que el sector público mantiene la propiedad de la infraestructura básica necesaria para dar el servicio de transporte, pero cede la explotación de dicha infraestructura a una única empresa privada. La forma más habitual para realizar esta cesión de derechos es a través de un contrato de concesión donde se detallan las reglas de uso de la infraestructura y las obligaciones de mantenimiento de la misma. La cesión de infraestructura se realiza a cambio de un pago o canon que la empresa concesionaria debe hacer al gobierno y se le somete a una regulación de su actividad, para que no pueda explotar la posición de dominio del mercado que le concede el sector público al prohibir la entrada de otros competidores. Durante el proceso de selección de la empresa concesionaria el gobierno deberá promover una competencia entre varios candidatos lo que se denomina competencia de mercado para otorgar el contrato a la mejor oferta recibida.

**3.2.1.1.3. Libre Competencia en la Provisión de Servicios:** Cuando existe la posibilidad de que haya competencia entre varios operadores que utilizan una infraestructura compartida, el modelo de monopolio privado puede transformarse en un modelo de cesión de derechos de utilización de una infraestructura de propiedad pública a varios operadores. Este modelo es mejor en la medida que el número de empresas es suficientemente grande, ya que los

problemas de falta de información del gobierno o de las instituciones de regulación para la determinación de las tarifas óptimas son resueltos a partir de la competencia entre las empresas. El control de los operadores privados se mantiene a través de las licencias o autorizaciones. Sin embargo, las licencias pueden contener restricciones cualitativas que faciliten o dificulten su obtención y en muchas ocasiones puede limitar el número de operadores. Este modelo en el que no se tiene integrada la infraestructura y en que se usan varios operadores que compiten corresponde al transporte aéreo, el transporte por autobús y los taxis. En todos estos casos los operadores no son propietarios de la infraestructura que utilizan: aeropuertos, redes de carreteras y vías urbanas y el número de operadores en principio está abierto al tamaño de la demanda que existe por los servicios.

**3.2.1.1.4. Financiación Privada de Infraestructura:** Los contratos de concesión con obligaciones de inversión, constituyen una fórmula particular del modelo de cesión de una infraestructura a una empresa privada, con exclusividad para su explotación. Esta modalidad abre la posibilidad a la iniciativa privada del diseño y financiación de infraestructura, cuando el sector público dispone de recursos limitados. La cuestión determinante en este tipo de contratos es la propiedad de los activos de infraestructura. La característica que más se destaca en estos contratos de participación privada en infraestructura, es que la empresa que consigue el contrato de concesión se compromete a realizar las obras de construcción o mejora de la infraestructura, asumiendo los costos de inversión y de operación y mantenimiento. La recuperación de estos costos se realiza durante la vida de la concesión, que suele ser larga. Sin embargo, para resolver esta situación se ha generalizado la modalidad de contratos tipo BOT (Build-Operate-Transfer), en la cual la empresa privada es propietaria de los activos de infraestructura hasta que obtiene los ingresos que cubre los costos de la inversión más los costos financieros y a partir de ese momento la propiedad se transfiere al sector público que de esta forma consigue la construcción de infraestructura por iniciativa privada.

**3.2.1.2. Competencia Intramodal:** Para continuar con el análisis de los mercados de transporte se revisarán los equilibrios observados en cada modo de transporte. Los factores determinantes de los equilibrios se agrupan en tres tipos: tecnológicos, de costes y estratégicos. Estos factores están determinados por:

- Tecnologías de producción:
  - Tamaño y tipo de infraestructura
  - Número y tipo de vehículos
  - Diseño de la red de rutas o servicios
- Costes:
  - Economías de Escala
  - Economías de diversidad (multiproducción de servicios)
  - Economías de red
- Estrategias Empresariales:
  - Políticas de Tarifas

- Fidelización de clientes a través de mecanismos distintos a los precios
- Generación de barreras de entrada
- Acuerdos de cooperación entre empresas

**3.2.1.2.1. *Provisión de infraestructura de transporte:*** Las infraestructuras de transporte tradicionalmente han sido bienes públicos financiados y controlados por el Estado y son proporcionadas en forma gratuita a los usuarios o a través de tasas o peajes. Se presentan la provisión de la infraestructura para los modos: carreteras, puertos y aeropuertos.

***Carreteras:*** La red principal de carreteras generalmente es de propiedad pública diseñada y financiada por los gobiernos de cada país. Sin embargo, existen las autopistas de peajes construidas por las empresas privadas como vías rápidas de conexión, que no son totalmente liberalizadas porque la empresa privada que la construya y la diseña, tiene el control del Estado. Estas autopistas no tienen competencia pues no existe otra infraestructura, lo cual responde a un modelo de monopolio privado regulado con competencia por el mercado, al otorgar los contratos de concesión mediante concurso.

***Puertos:*** Los puertos son un espacio reducido donde sólo es posible la presencia simultánea de un número de buques, a los que es sencillo controlar y cobrar una tarifa de uso del puerto. Por lo tanto, cualquier activo de infraestructura portuaria es un bien privado. El control ejercido por el sector público sobre la construcción y operación de los puertos, no se deriva de las características de la infraestructura, sino de la posición de monopolio que podría adquirir una empresa privada que opere el puerto.

***Aeropuertos:*** En los aeropuertos existe la presencia de empresas privadas dedicadas a la construcción y operación de infraestructuras aeroportuarias, pero en menor proporción que en los casos de carreteras y puertos. Esta diferencia se debe a motivos tecnológicos, la infraestructura aeroportuaria no solamente está constituida por pistas de aterrizaje y despegue, terminales de pasajeros, equipajes y mercancías, sino también están las instalaciones de control del tráfico y ayuda a la navegación. Los sistemas aeroportuarios están generalmente controlados y son propiedad del sector público. Sin embargo, hay ejemplos de gestión privada de aeropuertos como la construcción de una segunda pista de aterrizaje en un aeropuerto, en que la empresa privada financia los costos de la infraestructura y se encarga de la explotación hasta que recupere la inversión.

**3.2.1.2.2. *Provisión de servicios de transporte:*** Cada modo de transporte tiene sus propias características tecnológicas, por lo que la posibilidad de existencia de competencia es muy variada. Se presentan las estructuras de mercado más frecuentes en el transporte por ferrocarril, aéreo, marítimo, autobuses urbanos e interurbanos y transporte de carga por carretera.

***Ferrocarriles:*** Este transporte ha sido históricamente el de más control por parte del Estado, a través del modelo de monopolio público. Este modelo se encuentra en revisión y se está en proceso de desregulación y privatización. A principios del siglo XX cuando no existían redes de carreteras, el transporte ferroviario se fue desarrollado por empresas privadas independientes, que operaban con cierto grado de competencia. La existencia de economías de escala generó la

concentración de las empresas ferroviarias con la preocupación por parte del Estado por el poder de mercado que se estaba generando. Entonces surgen las instituciones de regulación del transporte para el control de los ferrocarriles y se inicia el paso hacia el modelo de monopolio público que se produce a partir del proceso de nacionalización de compañías ferroviarias, en algunos casos como solución a los problemas financieros derivados de un control estricto de tarifas, de una competencia creciente del transporte carretero y de unos costos elevados de mantenimiento. Estas empresas públicas ferroviarias, no han sido satisfactorias desde el punto de vista financiero, presentándose la necesidad de elevadas subvenciones, debido a la fijación de tarifas con criterio social y al problema de ineficiencia en costos. La respuesta fue optar por un cambio en los modelos de organización del mercado ferroviario, los cuales se pueden clasificar en dos grupos:

**1. Desintegración vertical:** Consiste en separar en unidades distintas de las diferentes actividades de transporte que realizaban las empresas públicas: infraestructura, servicios de pasajeros y servicios de carga. Estas actividades pueden ser realizadas por empresas independientes, porque la única que tiene características de monopolio natural es la provisión de la infraestructura. Se puede plantear la posibilidad de una empresa (pública o privada con regulación) responsable de la infraestructura y que “venda” el acceso a las empresas operadoras de servicios que utilizarían las vías y estaciones.

**2. Concesiones Integradas de ámbito regional:** Consiste en mantener monopolios regionales integrados y utilizar los contratos de concesión para conseguir una competencia en el mercado. La empresa que obtiene el contrato está obligada a prestar los servicios que determine el regulador (incluir líneas no rentables pero socialmente necesarias) y realizar el mantenimiento y mejora de la infraestructura.

**Transporte Aéreo:** Este transporte ha pasado por un cambio radical en su modelo de organización, de una regulación muy estricta sobre las tarifas y operadores que tenían acceso al mercado, a una liberalización generalizada del espacio aéreo de muchos países. Al inicio cada país tenía acceso a su espacio aéreo y cualquier otra compañía requería permiso para utilizar el espacio aéreo y los aeropuertos extranjeros. Después se suscribieron convenios bilaterales sobre rutas que conectaban cada par de países y las compañías eran autorizadas a dar esos servicios. Esta forma de organización equivalía a duopolios protegidos de la competencia, en los cuales los operadores determinaban conjuntamente sus servicios y tarifas. Esta estructura resultó ser muy rígida en el transporte de pasajeros, pasado cierto nivel de demanda. Entonces se produjo la desregulación del mercado, ampliando las posibilidades de competencia entre compañías. En este último esquema los beneficios para los usuarios fueron la disminución en las tarifas y la mayor oferta en el servicio. En un mercado de competencia se minimiza la regulación económica y se debe reforzar la regulación de aspectos técnicos, como mantenimiento de las aeronaves y capacitación profesional de los pilotos. El equilibrio en la industria del transporte aéreo dada la estructura actual, es una competencia limitada entre un número reducido de empresas, organizadas mediante alianzas globales para abaratar costos. En principio no

parece necesaria la presencia del sector público sólo si se presentarán abusos de posición dominante.

**Transporte Marítimo:** La estructura del mercado del transporte marítimo suele ser de tipo oligopolístico, tanto para pasajeros como para carga. La infraestructura no impide la aparición de otras navieras competidoras. El transporte de pasajeros ha sido la concesión de una autorización administración a determinados operadores, con regulación de tarifas y obligación de la prestación del servicio en tráficos poco rentables. La apertura en el transporte marítimo de pasajeros ha mostrado ventajas para los usuarios. El transporte marítimo de mercancías tiene dos tipos de mercados, el servicio regular y el servicio tipo chárter. Este último es competitivo, numerosas navieras que participan con tarifas sin ninguna regulación que se determinan por la oferta y demanda.

Los servicios de transporte marítimo de mercancías son de tipo oligopolístico, con pocas empresas que disponen del poder, especialmente en el caso de los contenedores. La organización de estos servicios parte de la existencia de asociaciones de empresas o conferencias, en las que se fijan las tarifas a cobrar por las empresas participantes y el volumen de carga. La tendencia hacia la concentración del mercado del transporte marítimo de contenedores se explica por motivos tecnológicos y ventajas de costos. La construcción de buques de gran tamaño hace que se consigan economías de escala y son pocas las compañías que tienen la capacidad financiera para realizar esas inversiones. El sistema portuario mundial está tendiendo a una estructura tipo *hub-and-spoke*, en la cual existen una serie de rutas entre puertos principales atendida por buques de gran tamaño, que por sus dimensiones sólo pueden ser servidos en puertos con la capacidad, infraestructura y equipo especializado. Desde los puertos *hub*, otros buques pequeños hacen el servicio de conexión al resto de puertos de una región determinada. Otro aspecto que se ha venido presentando es la integración vertical entre grandes navieras y operadores portuarios de terminales.

**Autobuses urbanos e interurbanos:** El transporte de pasajeros es un modo de transporte con una tecnología de producción sencilla, los costos de la infraestructura son relativamente pocos (carreteras y vías urbanas). Aunque existen algunos activos como estaciones de pasajeros, estacionamiento de vehículos y talleres. La inversión principal son los vehículos, aunque estos pueden ser recuperados en el mercado de compraventa. Por lo tanto, se puede plantear una organización competitiva en tarifas y servicios como resultado de la demanda y libre concurrencia de las empresas. Sin embargo, la experiencia sugiere que la competencia es factible pero tiende a concentrarse en las rutas rentables comercialmente, desatendiendo las otras. Por otra parte, la competencia por captar pasajeros puede ser destructiva. Esto ha significado que la organización del mercado se apoye en concesiones de derechos exclusivos, con regulación de tarifas y la obligación de mantener rutas diseñadas por la autoridad reguladora.

**Transporte de mercancías por carretera:** Se constituye en el ejemplo más claro de un mercado de competencia, el cual históricamente ha estado sometido a la regulación por parte del Estado, a la preocupación acerca de las consecuencias

negativas que podrían presentarse entre operadores y a la presión de ellos en imponer barreras a la entrada de otros competidores. La estructura de equilibrio suele presentarse en mercados liberalizados con gran número de empresas, con abundantes micro-empresarios con un sólo camión y un propietario-empresario que realiza directamente los servicios o tiene algunos empleados. Junto a estas empresas existen las de tamaño mediano o grande que atienden clientes con volúmenes importantes de carga. Esto significa que los fletes de los servicios de transporte por carretera estén ajustados a los costos, siendo bajos los beneficios de las empresas. Un problema significativo de este modo de transporte son los viajes de retorno vacíos, los cuales se están tratando de minimizar con centro de acopio de carga y con buena información.

**3.2.1.3. Competencia Intermodal:** Los factores que determinan el reparto modal son:

- Usuarios:
  - Preferencias
  - Valor del tiempo
- Empresas:
  - Tecnología y costes
  - Estrategias Competitivas
- Gobierno:
  - Configuración de las infraestructuras
  - Financiación de las infraestructuras
  - Decisiones regulatorias (tarifas, frecuencias, obligaciones de servicio público, etc.)
  - Impuestos

Para analizar estos factores se presentará la competencia entre los siguientes modos.

**3.2.1.3.1. *Trenes de alta velocidad frente a transporte aéreo:*** Debido a los avances tecnológicos se están presentando trenes de alta velocidad para pasajeros que compiten con el transporte aéreo. La preferencia por los trenes de alta velocidad, entre otros, se debe a una menor distancia y tiempos de acceso para llegar de un origen a un destino y por las diferencias de localización entre la central del tren y los aeropuertos, con relación al centro de la ciudad. El precio y la diferencia en tiempos equilibran el reparto de pasajeros entre trenes de alta velocidad y aviones.

**3.2.1.3.2. *Transporte de carga por carretera frente a ferrocarril y marítimo:*** En muchos países la preferencia del transporte carga es por carretera, frente al ferrocarril y el transporte marítimo para distancias cortas o medias. Esta preferencia se debe a la flexibilidad que tiene el transporte de carreteras en el diseño de las rutas. El transporte marítimo es un modo dominante en largas distancias y en mercancías de mucho volumen/peso y poco valor. Aunque los contenedores permiten captar carga en cortas distancias. El transporte marítimo no resulta en un competidor relevante para la carretera y menos al considerar los tiempos de conexión. Sin embargo, debido a los problemas de congestión, al deterioro de las carreteras y del medio ambiente, se argumenta que el equilibrio social del transporte de carga debería promover el uso del ferrocarril y del transporte marítimo. El sector público influye en el reparto modal del transporte de carga, por sus decisiones

sobre la infraestructura y los impuestos que aplican que afectan los costos de las empresas y finalmente las tarifas.

**3.2.1.3.3. Transporte privado frente a transporte público:** Una situación similar a la anterior, se presenta en el reparto modal del transporte privado frente al público. El tráfico y la contaminación de las ciudades lleva a afirmar que no existe un equilibrio intermodal y que está excesivamente inclinado hacia el uso del automóvil privado en vez de hacer uso de los autobuses, metro y ferrocarril. Para evitar esta situación se podrán incrementar los precios por el uso del automóvil privado. Esto es impopular y poco atractivo para los propietarios de los automóviles privados. Por eso sería mejor reducir sustancialmente las tarifas del transporte público dado el carácter regulado que tiene este tipo de transporte. Esta medida debería ser acompañada de una diferencia en los tiempos de viaje entre el transporte privado y el público, mediante la dotación a las empresas de autobuses urbanos de recursos suficientes para disponer de una red densa de rutas con frecuencias de paso elevadas.

La dimensión de la Regulación de Entrada al Mercado, Estructura de Mercado y Política de Competencia, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende los siguientes temas:

- Concesiones

### **3.2.2. Regulación de valoración y acceso a la infraestructura**

Es esencial para asegurar que las condiciones de acceso a la infraestructura no limiten la competencia entre los operadores del servicio de transporte y los usuarios de la infraestructura. Existen dos dimensiones importantes (i) los precios de acceso, que deben ser no discriminatorios y deben asegurar el uso eficiente de la infraestructura, y (ii) las reglas de acceso a la infraestructura no-discriminatorias en caso de congestión.

La dimensión de la Regulación de Valoración y acceso a la infraestructura, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende los siguientes temas:

- Peajes
- Derechos, tasas de uso y otras contribuciones

### **3.2.3. Regulación de precios**

**(Recuperación de costos, inversiones, rentabilidad adecuada, eficiencia, no discriminación, predictibilidad, simplicidad, etc.):**

La Regulación de los precios es la piedra angular de la regulación de la conducta. La finalidad de la regulación de los precios es proteger al consumidor de la explotación por parte de proveedores monopolísticos, proteger a los inversionistas privados de la explotación por parte del gobierno y crear un clima macroeconómico y normativo que de incentivos a las empresas para que inviertan y funcionen eficientemente. Dicho en términos amplios, la principal cuestión de la regulación de precios es la forma en que una institución reguladora puede establecer incentivos para que la empresa regulada actúe de tal forma que maximice el bienestar social, en una situación en que los intereses de la empresa y de la sociedad suelen ser

divergentes y en que la información de que dispone el organismo regulador y la empresa es asimétrica a favor de la última.<sup>31</sup>

Para asegurar que los precios coincidan con los que habría en caso de competencia el precio debe valorarse hacia LA EFICIENCIA, como principio que parte de la propia constitución.

- La determinación del precio de los servicios de transporte, debe tener como objetivo garantizar que el costo del servicio - incluyendo la utilidad del transportador -, corresponda a una eficiente utilización de los recursos, sin trasladarle costos marginales al usuario, quien debe obtener el servicio en las mejores condiciones de seguridad, comodidad y oportunidad.
- Para ello, debe estimularse la utilización de tecnología y la eficiencia asignativa y dinámica que incorpore al servicio avances de investigación y tecnología, aparejados con mejoras administrativas y de organización.
- Las tarifas, deben aproximarse a aquellas que resultarían de un mercado adecuadamente competitivo y permitir revertirle al usuario parte de las eficiencias logradas o del aumento esperado de productividad.
- Para un mejor beneficio, se requiere controlar las distorsiones de un mercado imperfecto, en especial las derivadas de prácticas restrictivas.
- La estructura de los precios debe corresponder a factores de solidaridad y proporcionalidad, frente a usuarios de diversos ingresos; reflejar unos costos derivados de una actividad medida con base en la eficiencia, en un ambiente de franca competencia, que tenga como mira el incremento de la calidad del servicio y de su cobertura, contemplando un margen de utilidad razonable en favor del prestador del servicio.
- En especial, debe tomarse en consideración el tiempo de los usuarios, puesto que apartándonos de cuando una persona hace turismo, usualmente, para éste tipo de usuarios, el tiempo que se utiliza para transportarse es ocioso. Normalmente, el usuario, desea invertir en el transporte el menor tiempo posible.
- En el transporte de cosas, el tiempo también es importante, ya que la rapidez en la entrega tiene correlación inversa con la necesidad de inventarios estratégicos, pudiendo aplicarse, incluso, cuando existe adecuado y oportuno suministro del servicio, el principio de inventario cero, con los beneficios económicos adicionales que ello representa.

---

<sup>31</sup> La presente exposición se basó en Train (1991), Cowen (1993), Grout (1995), y Beesley y Littlechild (1989). Tomado de Revista de la CRA. Número 2. Septiembre 1997.

- Un adecuado análisis de economía en el transporte, debe considerar la variable de costo de producción con la de costo o beneficio del usuario, todo lo cual está regido por el principio de la eficiencia.

La dimensión de la Regulación de Precios, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende los siguientes temas:

- Régimen tarifario
- Sistemas de financiamiento

#### **3.2.4. Regulación de servicio universal.**

En aquellos casos en los que un determinado servicio de transporte no sea rentable para un operador privado pero, por motivos sociales, el Estado quiera asegurarlo, es posible inducir a los operadores privados a llevarlo a cabo a través de políticas de subsidios eficientes.

La dimensión de la Regulación de Servicio Universal, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende el tema:

- Política de subsidios

#### **3.2.5. Regulación de Capacidad**

La capacidad de los sistemas de transporte está dada principalmente por la capacidad de los vehículos que prestan el servicio (cantidad, tamaño y parámetros de operación) y la capacidad de la infraestructura para su operación (vías, estaciones, terminales, etc.). Se regula entonces la capacidad para asegurar un nivel de inversión adecuado, de modo que la capacidad de transporte ofrecida se ajuste eficientemente a los requerimientos de la demanda de transporte.

La dimensión de la Regulación de Capacidad, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende los siguientes temas:

- Planes de expansión y Planes de inversión
- Capacidad transportadora

#### **3.2.6. Regulación de calidad y técnica (de seguridad y operatividad)**

Tanto en la provisión de infraestructura, como en la prestación del servicio, se regula la calidad para asegurar que posibles regulaciones de precio no incentiven a las empresas a aumentar su rentabilidad a través de disminuciones de calidad, en lugar de aumentos de eficiencia. No obstante, regular la calidad es una tarea compleja por la dificultad asociada a la definición de los parámetros que deberían tenerse en cuenta para evaluar la calidad de un servicio de transporte. Puesto que la calidad, por definición, es una característica subjetiva que puede depender del tipo de usuario que evalúe el servicio. Para simplificar la situación, en la práctica, se fijan estándares mínimos de calidad, los cuales suelen estar muy relacionados a estándares mínimos de condiciones técnicas, condiciones de seguridad y condiciones de operatividad. Condiciones que comúnmente se establecen en las cláusulas de los contratos de concesión. Por ejemplo, en el caso de las empresas

prestadoras del servicio, se les fijan estándares mínimos que deben cumplir los vehículos y las empresas en su operación. Para empresas proveedoras de infraestructuras de transporte los indicadores de calidad utilizados por los reguladores son por ejemplo: índices de accidentalidad, indicadores del nivel de mantenimiento realizado por la empresa y tiempos de espera de los usuarios para entrar a utilizar la infraestructura (colas en peajes, tiempo de espera de buques para entrar a un puerto, etc.)

El caso específico de la **Regulación técnica (de seguridad y operatividad)** se relaciona a la asimetría de información que existe, en todos los modos de transporte, entre los usuarios de los servicios y las empresas proveedoras, con relación a los gastos de mantenimiento de vehículos e infraestructuras. Sin embargo, aunque es muy difícil cuantificar con certeza el nivel de gasto de las empresas en mantenimiento, este gasto es un factor determinante en términos de seguridad y operatividad. Se puede afirmar entonces, que el gasto en mantenimiento tiene un efecto directo en la calidad, el cual se evidencia en aspectos como la reducción de los índices de accidentalidad sufridos por las empresas. No obstante, a pesar de la gran importancia de controlar este gasto, no es sencillo para un agente externo a la empresa disponer de información exhaustiva sobre el detalle del mantenimiento realizado a cada uno de los vehículos o a la infraestructura. Con el ánimo de tratar de reducir esas asimetrías y para evitar que al imponer una regulación económica a la empresa esta descuide aspectos cruciales relativos a la seguridad de los pasajeros y las mercancías transportadas, resulta muy importante establecer obligaciones estrictas sobre el mantenimiento de equipo e infraestructura, así como sobre supervisión del cumplimiento de las mismas.

La dimensión de la Regulación de Calidad y Técnica, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende los siguientes temas:

- Reposición del parque automotor
- Requisitos técnicos para acceder a la operación y para la Habilitación (capacidad empresarial)
- Requisitos del personal operador
- Requisitos técnicos de equipos
- Requisitos técnicos de infraestructura
- Manejos de mercancía
- Definición de servicios

### **3.2.7. Regulación sobre protección al usuario**

Debe garantizarse la calidad del servicio al usuario, para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida. Debe procurarse una ampliación permanente de la cobertura. Deben procurarse sistemas de transportes de fácil accesibilidad para las clases menos favorecidas y personas con discapacidades. Deben establecerse mecanismos de participación para los usuarios.

La dimensión de la Regulación de Protección al usuario, dentro de la normatividad del sector transporte para todos los modos, comprende los siguientes temas:

- Reglas de operación

**Tabla 5 Temas regulados para cada Agente y Dimensión de la regulación**

	<b>DIMENSIÓN DE LA REGULACIÓN</b>	<b>Temas dentro de la normatividad</b>
1.	El Regulador	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Estado como regulador</li> <li>2. Organización del Estado como regulador</li> <li>3. Sanciones</li> <li>4. Control y seguimiento</li> </ol>
2.	El Operador	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La empresa</li> <li>2. La competencia</li> <li>3. Los seguros</li> </ol>
3.	El Usuario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación Ciudadana</li> <li>2. Derechos de Usuario</li> </ol>
4.	Regulación de entrada al mercado -Estructura de mercados- Política de competencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concesiones</li> </ol>
5.	Regulación de valoración y acceso a la infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tarifas por el uso de la infraestructura               <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Peajes</li> <li>1.2 Derechos, Tarifas o Tasas De Usos y Otras Contribuciones</li> </ol> </li> </ol>
6.	Regulación de precios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tarifas por la prestación del servicio</li> <li>2. Sistemas de financiamiento</li> </ol>
7.	Regulación de servicio universal.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsidios</li> </ol>
8.	Regulación de Capacidad:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes de expansión y Planes de inversión</li> <li>2. Capacidad transportadora</li> </ol>
9.	Regulación de calidad y técnica (de seguridad y operatividad)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reposición del parque automotor</li> <li>2. Requisitos técnicos para acceder a la operación y para la habilitación (Capacidad empresarial)</li> <li>3. Requisitos del personal operador</li> <li>4. Requisitos técnicos de equipos</li> <li>5. Requisitos técnicos de infraestructura</li> <li>6. Manejos de mercancía</li> </ol>
10.	Regulación sobre protección al usuario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reglas de operación</li> </ol>

## 4. EL REGULADOR

---

### 4.1. EL ESTADO COMO REGULADOR

#### 4.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>32</sup> (para todos los modos)

- La Soberanía del Pueblo
- La Intervención del Estado
- La Libre Circulación
- La Integración Nacional e Internacional
- La Seguridad
- Equidad Social

#### 4.1.2. CONTENIDO

##### **TEMA: CÓMO SE ORGANIZA EL ESTADO PARA REGULAR CADA SECTOR DEL TRANSPORTE**

- ¿Qué funciones cumple el Estado para la regulación?

#### 4.1.3. GENERALIDADES

##### **4.1.3.1. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.- CONSIDERACIONES JURIDICAS RELATIVAS AL ESTADO COMO REGULADOR DEL SERVICIO DE TRANSPORTE:**

- La C.N., Art. 365 predica que los servicios públicos, entre los cuales como esencial, figura el transporte, son inherentes a la finalidad social del Estado.
- Por tanto, es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.
- Este servicio estará sometido al régimen jurídico que fije la ley.
- Podrá ser prestado por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.
  
- En todo caso, el Estado mantendrá **LA REGULACIÓN, EL CONTROL Y LA VIGILANCIA**, de dicho servicio.

##### **4.1.3.2. INDEMNIZACION PREVIA :**

- Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá

---

<sup>32</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

#### **4.1.3.3. SOBERANÍA :**

- La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los **TÉRMINOS QUE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE.**
- Ley 105/93, art. 2. Art. 4o. Ley 336/96. Corresponde al Estado, GARANTIZAR la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.
- También le corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia de la actividad transportadora y de las labores a él vinculadas.

#### **4.1.3.4. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA VIDA – GASTO PUBLICO SOCIAL :**

- El art. 366 de la C.N., impone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población son finalidades sociales del Estado.
- Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
- Los servicios que brinda el transporte, satisfacen además de los requerimientos individuales de carácter comercial, necesidades básicas sociales, lo cual le da el carácter de servicio público.
- Los servicios públicos, tal como se han destacado, son inherentes a la finalidad social del Estado.

#### **4.1.3.5. POTESTAD REGULATORIA – PRINCIPIOS:**

- Para el transporte terrestre, la potestad regulatoria es múltiple: La ley 105 de 1993 y la ley 336 de 1996 contienen varias normas con facultades reguladoras.
- El Código de Comercio, en artículos como el 983, 984, 987, 990, 994, 997, y de manera global para todas las disposiciones generales el art. 999.
- Corresponde al Estado regular el transporte, tal como lo ordena la Constitución y se desarrolla en la ley.
- Para la regulación, el Estado debe acoger principios como el de la igualdad, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad y la eficiencia.

#### **4.1.3.6. COMPLEJIDAD :**

- El sector transporte es uno de los más complejos ya que abarca varios subsectores o modos, como son: carretero, ferrocarril, marítimo, vías fluviales internas, y aéreo.
- Así mismo cada modo puede proporcionar distintas clases de servicios y productos.

#### **4.1.3.7. EL MINISTERIO DE TRANSPORTE = ENTIDAD RECTORA :**

- En Colombia el Ministerio de Transporte es la entidad encargada de definir, formular, reglamentar y regular las políticas y planes de transporte, tránsito e infraestructura, mediante la articulación de los organismos que integran el sector.
- Así mismo, coordina los distintos modos de transporte para la prestación de un servicio regional, nacional e internacional eficaz, seguro, oportuno y económico en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los principios rectores consignados en la Constitución y las leyes derivadas del mandato constitucional.

- En materia de Regulación, en cumplimiento del Decreto 2053 de 2003, mediante el cual se reestructuró el Ministerio, se creó la Oficina de Regulación Económica. Esta Oficina deberá promover la competencia entre las empresas o los operadores que prestan el servicio público de transporte y servicios conexos, para que sus operaciones sean eficientes y el servicio esté enmarcado bajo los principios de calidad, cubrimiento y libertad de acceso. Adicionalmente, deberá formular las propuestas para establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte, así como, definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión administrativa y financiera de las empresas operadoras de servicio público de transporte y de los concesionarios en materia de transporte.
- Otra de sus funciones es definir los elementos de registro e información que deben suministrar las entidades del Sistema Nacional de Transporte y las empresas prestadoras del servicio público de transporte y conexos, para fundamentar la regulación expedida.
- Así mismo, en virtud del Decreto 101 de 2000, se reorganizó la Superintendencia General de Puertos y se denominó Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada de la inspección, vigilancia y control del sector transporte.
- También amplió la cobertura de los diferentes modos y asignó las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte en materia de tránsito, transporte e infraestructura.

**Tabla 6 Competencias Institucionales del Sector Transporte**

Funciones del Estado	Modo Carretero	Modo Férreo	Modo Marítimo	Modo Fluvial
Planeación y formulación de política	DNP, Ministerio de Transporte			
Administración y ejecución	INVIAS, Entes Territoriales, INCO	Ministerio de Transporte, Ferrovías INCO	Ministerio de Transporte, INCO	Ministerio de Transporte, Cormagdalena, operadores fluviales
Vigilancia y Control	Superintendencia de Puertos y Transporte			
Regulación	Comisión de Regulación de transporte y oficina			

	de regulación económica	de regulación económica	de regulación económica	de regulación económica
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------

#### **4.1.4. EN LOS MODOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

##### **4.1.4.1. Carretero**

Como característica especial de este sector se aprecia la gran inestabilidad de la normatividad jurídica en lo referente a la operación e infraestructura, a lo largo del tiempo. De hecho, se encuentra que una misma norma ha sido adoptada, modificada y hasta eliminada en muy poco tiempo.

El marco legal del sector está dado por la ley 105 de 1993, por medio de la cual se dictan las disposiciones básicas sobre el transporte, y por la Ley 336 de 1999, que adopta el Estatuto Nacional de Transporte. Esta última, además, unifica los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público en cada uno de los modos.

- La Comunidad Andina adoptó una serie de Decisiones comunitarias que se relacionan a continuación.
- La Decisión 271 de 1990, estableció el Sistema Andino de Carreteras el cual tiene por objeto vincular los países andinos entre sí y con los demás países de América del Sur.
- La Decisión 477 adopta el “Régimen de Tránsito Aduanero Internacional”, que facilita la operación de transporte internacional entre aduanas de partida, paso de frontera y destino a través de los diferentes modo de transporte incluido el transporte multimodal.

La red vial colombiana está integrada por las troncales que van de sur a norte como la Troncal de Occidente, la Troncal Central (Río Magdalena) y la Central del Norte. Así mismo, están las troncales transversales que atraviesan el país de Oriente a Occidente como la del Eje Cafetero de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.

Es de reasaltar que dada la geografía y el desarrollo del país, la mayor parte de la red vial está localizada en la región andina, es decir en el centro y occidente del país.

##### **4.1.4.2. Férreo**

- A continuación se relacionan las principales iniciativas del Gobierno para fortalecer el sector. Si bien en la década de los setenta, el país logró transportar el mayor volumen de carga de la historia y se comenzaban a recuperar las inversiones efectuadas, alcanzando hacia 1974 el volumen de operación más alto (12% del total de la carga nacional), a partir de ese año el sector inició una fuerte desaceleración, que se hizo evidente con la aguda crisis financiera de los Ferrocarriles Nacionales, sumada al deterioro de la red y a la canalización de la carga a través de otros medios de transporte.

- Posteriormente en 1988, el Gobierno emprendió el proceso de reestructuración del modelo existente, asumiendo los costos relacionados con la rehabilitación de la red férrea básica.
- Por medio de la Ley 21 de 1988 se inició el proceso de transformación organizacional del sector, que incluyó la liquidación de los Ferrocarriles Nacionales para darle paso a un esquema de economía mixta.
- En este sentido, creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas -FERROVIAS-, como empresa estatal vinculada al Ministerio de Transporte. Entre sus funciones estaba mantener, mejorar, rehabilitar extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la red férrea nacional.
- Así mismo, por medio del Decreto 1588 de 1989 se autorizó la creación de empresas de economía mixta de cubrimiento nacional con el fin de prestar el servicio de transporte férreo comercial, lo cual dio origen a las Sociedades de Transporte Ferroviario que operaron hasta 1999.
- De otra parte, en virtud del Decreto 1591 de 1989 se creó el Fondo del Pasivo Social a fin de atender las obligaciones prestacionales de la anterior empresa.
- En concordancia con las tendencias internacionales, el Gobierno diseñó una nueva política para este sector a través del proceso de concesiones. Es así como el Gobierno Nacional por medio del documento CONPES 2776 de abril de 1995, recomendó la puesta en marcha de un esquema de participación privada donde el operario también fuera responsable de la rehabilitación y mantenimiento de la vía férrea. Hasta 1988, la empresa Ferrocarriles de Colombia, adscrita al Ministerio de Transporte era la encargada de administrar los servicios férreos en el país.
- Posteriormente, con la caída del sector, la Ley 336 de 1996 permitió entregar en concesión la rehabilitación, conservación y operación de la infraestructura férrea. Así, se otorgaron dos concesiones la Red férrea del Pacífico y, en 1999, la Red férrea del Atlántico.

#### **4.1.4.3. Marítimo**

En la actividad marítima y portuaria hay que tener presente que la autoridad y por lo tanto la regulación técnica es ejercida en definitiva por dos autoridades distintas y así mismo reglamentada, aunque están en cabeza del Ministerio de transporte.

La actividad Portuaria se rige principalmente por la Ley 1/91 y sus decretos reglamentarios y la actividad marítima por el decreto 2324/84 sus decretos reglamentarios y modificaciones. Una desarrollada por el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte y el otro por la Dirección General Marítima DIMAR, del Ministerio de Defensa.

La Ley 01/1991 por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimo, contienen los lineamientos generales, los criterios y requisitos para otorgar las concesiones y licencias de operadores y administradores de la infraestructura portuaria y el registro de los operadores de servicios portuarios; además asigna competencias entre instituciones y entes relacionados con la actividad marítima y portuaria.

Su contenido es el siguiente: Disposiciones generales, Definiciones, De las Concesiones, Del régimen tarifario, De la autoridades de puertos, De las Sociedades y Operadores, Reorganización del sistema portuario, Régimen de transición.

El decreto 2324/84 por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, que en alguno de sus artículos ha sido derogado por la Ley 1/91 y han sido declarados inexecutable por parte de la Corte suprema de Justicia y la Corte

constitucional, en lo que se refiere a la actividad portuaria pero esta vigente para la parte marítima.

Contiene: Título I Nombre, naturaleza y Jurisdicción. Título II Objeto y Funciones. Título III Dirección y Administración, adicionado por la Ley 336/96 Art. 71, Título IV Procedimientos para Investigación de accidentes o siniestros marítimos, Título V Sanciones y Multas, Título VI Régimen administrativo de la nave y artefacto naval, en el Título VII De la Marina Mercante, Título VIII Del Transporte Marítimo, y Título IX Concesiones y permisos de construcción, reglamentado y adicionado por el Decreto 644/90.

En general la normatividad nacional marítima se ha derivado de la normatividad internacional, en sus principales aspectos como son operación, seguridad y medio ambiente acogiendo los estándares internacionales consignados en cada uno de los convenios.

En el ítem relativo a la legislación marítima, se describen los convenios internacionales mas importantes a los cuales se ha adherido Colombia

#### **4.1.4.4. Energía y distribución de Gas Combustible**

En relación con el sector energético la función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del usuario en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio. Para el logro de este objetivo, promoverá la competencia, creará y preservará las condiciones que la hagan posible.

La Comisión de Regulación Energética, creada por el artículo 10 del Decreto 2119 de 1992, se denominará Comisión de Regulación de Energía y Gas y se organizará como Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Minas y Energía, que estará integrada de la siguiente manera:

- a) Por el Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá;
- b) Por el Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- c) Por el Director del Departamento Nacional de Planeación;
- d) Por cinco (5) expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro (4) años.

Una vez se organice la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios creada por el artículo 370 de la Constitución Política, el Superintendente asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto.

La Comisión contará con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo que ella misma determine y tendrá regímenes especiales en materia de contratación, de administración de personal, de salarios y de prestaciones y gozará de autonomía presupuestal.

La Comisión manejará sus recursos presupuestales y operará a través del contrato de fiducia mercantil que celebrará el Ministerio de Minas y Energía con una entidad fiduciaria, el cual se someterá a las normas del derecho privado. Estas disposiciones regirán, igualmente, los actos que se realicen en desarrollo del respectivo contrato de fiducia.

Los expertos tendrán la calidad que determine el Presidente de la República y devengarán la remuneración que él mismo determine.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas expedirá su reglamento interno, que será aprobado por el Gobierno Nacional, en el cual se señalará el procedimiento para la designación del Director Ejecutivo de entre los expertos de dedicación exclusiva.

#### **4.1.5. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

- Se entiende por transporte fluvial como la actividad por medio de la cual se realiza el traslado de personas, animales bienes y/o cosas por ríos, canales, caños, lagunas, lagos, esteros, ciénagas, embalses, represas y bahías de aguas tranquilas alimentadas por ríos y canales que permitan la navegación.
- Colombia cuenta con una red principal de 7,763 Km. y una secundaria de 8,153 Km., por las cuales es posible recorrer casi la totalidad del país.
- Esta es una ventaja importante para generar el desarrollo de zonas alejadas, donde es difícil llegar por otros medios, y constituye una excelente alternativa ya que, además de su uso actual para el transporte de hidrocarburos, carga general y pasajeros, representa una alternativa para el transporte de productos desde las regiones productoras hacia los centros de consumo y distribución, pues llega a zonas donde otros modos de transporte no lo pueden hacer, además a menores costos y con impactos ambientales mínimos.
- Sin embargo, debe contar con centros de transferencia que aseguren las ventajas de un posible desarrollo del transporte multimodal.
- El sistema fluvial colombiano está dividido administrativamente en cuatro cuencas: Cuenca : Fluvial del Magdalena, Cuenca Fluvial del Atrato, Cuenca Fluvial del Orinoco y Cuenca Fluvial del Amazonas. Siendo las más utilizadas las el Orinoco y Magdalena. En efecto, en la Cuenca del Orinoco se transporta carga, hidrocarburos y cabezas de ganado y, por lo general, el transporte fluvial es de carácter local y se realiza para cubrir las necesidades de los habitantes de la región, con embarcaciones pequeñas.
- A pesar de la importancia de este modo como medio de transporte y como base de desarrollo del comercio exterior, ha sido uno de los más perjudicados por la crisis económica especialmente en lo que adecuación de infraestructura se refiere.
- En este sentido, el Ministerio de Transporte desarrolló una nueva política de transporte fluvial, encaminada a la adecuación de los ríos como un medio masivo de transporte de carga y pasajeros, aprovechando las ventajas físicas que tiene el país.
- Para tales efectos, adicional a los recursos del presupuesto nacional acudió a recursos externos de la CAF y del Plan Colombia, dirigidos a construir muelles y obras de defensa en las regiones afectadas por la violencia.
- Igualmente, en coordinación con Cormagdalena y el Departamento Nacional de Planeación se adelantaron los procesos encaminados hacia la evaluación y puesta en marcha de la concesión de la operación, el mantenimiento y la infraestructura de la Hidrovía, a fin de recuperar la navegabilidad de los ríos Meta y el Magdalena.
- De acuerdo con el Decreto No. 2171 de Diciembre 30 de 1992, le corresponde a la autoridad Fluvial ejercer la Política del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito e infraestructura fluvial; aplicar la regulación, sancionar a los infractores por violaciones a las normas; planear, dirigir y controlar los programas de encauzamiento, dragado, conservación, operación y señalización de las vías fluviales navegables. También debe dirigir y controlar la administración de los puertos a cargo de la Nación.
- Por su parte, el Artículo 4 del Decreto 3112 de Diciembre 30 de 1997, señala que el Ministerio de Transporte es la Autoridad Nacional y como tal, ejercerá las funciones propias en forma directa o a través de la Dirección General de Transporte Fluvial, de las Divisiones de Cuencas Fluviales o de las Inspecciones Fluviales. Estas últimas representan la autoridad fluvial a nivel regional.
- Así mismo, el Decreto 1016 de 2000, establece que la Superintendencia de Puertos y Transporte, deberá, ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia.

- A su vez, La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, fue creada por el Artículo 331 de la Constitución Política de 1991 y reglamentada por la Ley 161 de Agosto 5 de 1994 como una Empresa Industrial y Comercial del Estado orientada la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como, el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los Recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables de las zonas ribereñas al río Magdalena”.
- Por otra parte, para los puertos fluviales existen tres tipos de operadores de servicio público:

Puertos concesionados: Actualmente solo están bajo esta modalidad los puertos de Barrancabermeja y Puerto Berrío y ambas son sociedades de capital mixto.

Puertos de capital público. La mayoría son de capital y operación municipales salvo del puerto de Leticia que pertenece y es operado por el Ministerio de Transporte.

Operadores de puertos privados. Son numerosos y de pequeño tamaño y actividad. Generalmente son construidos y operados o bien por empresas de servicio de transporte de pasajeros o por empresas mineras o industriales (cementos, petroleras, carboneras, industrias de zona franca). En general, todos los puertos fluviales ofrecen infraestructura, equipos y servicios muy básicos (muelles, equipos, almacenaje, carga y descarga).

## **4.2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COMO REGULADOR**

### **4.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>33</sup>**

#### **LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO**

### **4.2.2. CONTENIDO**

#### **Tema: COMO INTERVIENE EL ESTADO**

¿Cómo se organiza el Estado para regular cada sector?

Responde a preguntas como:

- Organización institucional
- Competencias de las autoridades públicas y descentralización.
- ¿Qué organismos regulan?
- ¿Cuáles son sus competencias?
- ¿Cuáles son del orden nacional?
- ¿Cuáles locales?
- ¿Cómo actúan las instituciones locales?

### **4.2.3. GENERALIDADES**

Según las conclusiones del estudio de NERA:

---

<sup>33</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- No existe una clara separación ni delimitación de las funciones de política, regulación y operación (o ejecución). Este fenómeno se observa en todos los modos de transporte.
- El decreto 101 define un modelo regulatorio con grandes dificultades en su implementación. Tener Regulación Económica y Regulación Técnica para tantos modos crea una institución y una labor sin precedentes internacionales para este sector.
- Se observa duplicidad de funciones regulatorias entre diferentes instituciones. Más de una entidad está ejerciendo la misma función. Esto se presenta en todos los modos de transporte.
- Existe un vacío institucional y reglamentario en la política de competencia. Si bien los principios de política de competencia están determinados por la Ley 155 de 1959 y los Decretos-ley 1524 y 2253 de 1994, su aplicación ha sido muy limitada, no existe consenso enfático sobre quién tiene las competencias, y se presentan reservas respecto a como evaluar las conductas anticompetitivas de empresas estatales.

#### **4.2.3.1. El mismo estudio precisa- Existe ausencia de separación clara de funciones : en especial de la política, la regulación y la operación**

En el sector transporte colombiano no existe una clara separación de las funciones de política, regulación y operación (o ejecución) entre las entidades del sector. Sin embargo, es muy importante contar con la separación de estas tres funciones principales del estado en la actividad económica si se desea una regulación efectiva.

Cuando una entidad ejerce funciones de política y de regulación, se puede incurrir en:

- *Pérdida de autoridad*, debido a que asegurar el funcionamiento eficiente de los mercados puede generar costos políticos que una entidad con funciones políticas no desearía asumir; <sup>34</sup>
- *Pérdida de predictibilidad*, debido a que existe el riesgo que la regulación se aplique con criterio de corto plazo (en sectores de que requieren largos periodos de recuperación de inversiones) para cumplir con una agenda política coyuntural que no necesariamente se encuentra alineada con las metas regulatorias de largo plazo;<sup>35</sup>
- *Pérdida de criterio técnico*, debido a que la regulación efectiva requiere personal técnico y decisiones defendibles técnicamente que perdure por encima de los ciclos políticos y que trascienda a los intereses específicos propios de los criterios políticos; y/o
- *Pérdida de legitimidad*, debido a que ante diferencias de opiniones, un gobierno tendería a respaldar el criterio político sobre aquel regulatorio, creando una “regulación de papel”.

Adicionalmente, cuando una entidad ejerce funciones de regulación y de operación/ejecución, se puede incurrir en:

---

<sup>34</sup> Un ejemplo claro es que la preferencia de los agentes políticos es que las tarifas tiendan a la baja pero la asignación de recursos eficiente puede significar alzas, así como bajas. Otra forma de decirlo es que para que el consumo sea eficiente los precios deben reflejar el costo de producción.

<sup>35</sup> Los marcos regulatorios mas que estables deben ser predecibles. Los inversionistas y los consumidores deben saber a qué reglas atenerse. Otra forma de decirlo son reglas estables y resultados predecibles de la aplicación de estas reglas.

- *Pérdida de objetividad (tratamiento discriminatorio)*, debido a que existen incentivos para acomodar la regulación a conveniencia del negocio que se está operando;
- *Pérdida de transparencia*, debido a que se crean incentivos a la captura regulatoria; y/o
- *Pérdida de identidad*, debido a que múltiples objetivos alejan al regulador de su misión.

En dicho estudio, se presentan a manera de recopilación exhaustiva los casos en que una misma entidad ejerce más de una función, al cual nos remitimos.

Por ser muy explícitas de la situación, presentamos, en anexo, tomadas de dicho estudio, las tablas que recopilan la situación descrita

#### **4.2.4. EN LOS MODOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

La Ley 142 de 1994 define:

##### **▪ DE LOS MINISTERIOS**

Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos. El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones:

- Impulsar bajo la dirección del Presidente de la República, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales relacionadas con el servicio público pertinente; y participar en las conferencias internacionales que sobre el mismo sector se realicen.
- Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general.
- Los ministerios podrán desarrollar las funciones a las que se refiere éste artículo, con excepción de las que constan en el numeral 67.6., a través de sus unidades administrativas especiales.
- Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Planeación Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía, tendrá el mismo régimen jurídico de las comisiones de regulación de que trata esta Ley y continuará ejerciendo las funciones que le han sido asignadas legalmente.

##### **▪ DE LA COMISIONES D REGULACIÓN**

El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley.

Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones.

##### **▪ Organización y naturaleza.**

Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes Comisiones de regulación:

- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.
- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.
- Parágrafo. Cada comisión será competente para regular el servicio público respectivo
- **Estructura orgánica de las comisiones de regulación.** Para el cumplimiento de las funciones que les asigna esta Ley, en el evento de la delegación presidencial, las comisiones de regulación tendrán la siguiente estructura orgánica, que el Presidente de la República modificará, cuando sea preciso, previo concepto de la comisión respectiva dentro de las reglas del artículo 105 de esta Ley.
  - Comisión de Regulación: a) Comité de Expertos Comisionados.
  - Coordinación General: a) Coordinación Ejecutiva; b) Coordinación Administrativa.
  - Áreas Ejecutoras: a) Oficina de Regulación y Políticas de Competencia; b) Oficina Técnica; c) Oficina Jurídica.
- **Composición.** Las comisiones de regulación estarán integradas por:
  - El Ministro respectivo o su delegado, quien la presidirá.
  - Tres expertos comisionados de dedicación exclusiva, designados por el Presidente de la República para períodos de tres años, reelegibles y no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Uno de ellos, en forma rotatoria, ejercerá las funciones de Coordinador de acuerdo con el reglamento interno. Al repartir internamente el trabajo entre ellos se procurará que todos tengan oportunidad de prestar sus servicios respecto de las diversas clases de asuntos que son competencia de la Comisión.
  - El Director del Departamento Nacional de Planeación.
  - A las Comisiones asistirá, únicamente con voz, el Superintendente de Servicios Públicos o su delegado.

Parágrafo 1°. A la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento pertenecerá el Ministro de Salud. A la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible pertenecerá el Ministro de Hacienda. Los Ministros sólo podrán delegar su asistencia en los Viceministros y el Director del Departamento Nacional de Planeación en el Subdirector.

Parágrafo 2°. Al vencimiento del período de los expertos que se nombren, el Presidente no podrá reemplazar sino uno de ellos. Se entenderá prorrogado por dos años más el período de quienes no sean reemplazados.

- **Funciones y facultades generales.** Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen

abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

- Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.
- Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta Ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos.

▪ **DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS**

Funciones presidenciales de la Superintendencia de servicios públicos. El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

- **Creación y naturaleza.** Crease la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial. El Superintendente obrará con plena autonomía de criterio al cumplir las funciones que se derivan de la Constitución y la ley.
- **Dirección de la Superintendencia.** La representación legal de la Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios corresponde al Superintendente. Este desempeñará sus funciones específicas de control y vigilancia con independencia de las comisiones y con la inmediata colaboración de los Superintendentes delegados. El Superintendente y sus delegados serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.
- **Estructura orgánica.** La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios tendrá la siguiente estructura orgánica:
  - Despacho del Superintendente de Servicios Públicos.
  - Despacho del Superintendente delegado para acueducto, alcantarillado y aseo.
  - Despacho del Superintendente delegado para energía y gas combustible.
  - Despacho del Superintendente delegado para telecomunicaciones.
  - Secretaría General.
- **Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos.** Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujeto de aplicación de la presente Ley, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia. Son funciones especiales de ésta las siguientes:
  - Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.
  - Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones.
  - Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el

monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

- Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el artículo 85 de esta Ley; liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.
  - Dar concepto a las comisiones y ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.
  - Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes.
  - Solicitar documentos, inclusive contables; y practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus demás funciones.
  - Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos.
  - Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo 59 de esta Ley, y las disposiciones concordantes. Ley 142 de 1994
- 
- La Resolución 036 de 1996 establece el Régimen de Competencia de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones y de protección de los derechos de los usuarios

#### **4.2.5. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

- En la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993 se dictan disposiciones Básicas sobre el Transporte, se redistribuyen competencias y recursos, entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector Transporte y se dictan otras disposiciones.
- El Decreto 0951 de 1990 reglamenta parcialmente el Decreto-ley 2324 de 1984, sobre competencia de la Dirección General Marítima y portuaria en las aguas fluviales de su jurisdicción -D.O. 39354, Mayo 14/90, p. 7

### **4.3. SANCIONES**

#### **4.3.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>36</sup>**

- La intervención del estado

#### **4.3.2. CONTENIDO**

Responde a preguntas como:

- ¿Qué se controla?
- ¿Con cuáles herramientas jurídicas?

---

<sup>36</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- ¿Quién controla?
- Sanciones/Incumplimiento

### 4.3.3. GENERALIDADES

En el estudio de Nera, se dice que es fundamental que el proceso regulatorio cumpla con dos requisitos principales:

- Reglas de juego y estándares de operación objetivos, transparentes y predecibles.
- Recursos e incentivos para supervisar el cumplimiento de esas reglas y sancionar en caso de que no se cumplan.

### 4.3.4. EN LOS MODOS

#### 4.3.4.1. Sanciones en transporte Terrestre :

- La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor – Según la Res. 10800 de 2003, es la siguiente:

##### 4.3.4.1.1. SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR COLECTIVO, METROPOLITANO, DISTRITAL Y MUNICIPAL DE PASAJEROS O MIXTO

- 400 No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal.
- 401 No mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio.
- 402 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.
- 403 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.
- 404 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con ésta vencida.
- 405 No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivado del Contrato de Vinculación.
- 406 Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores.
- 407 No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.
- 408 Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la empresa.

- 409 Cobrar a los propietarios de los vehículos mayor valor por concepto de pago de la prima de los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual al realmente facturado por la compañía de seguros.
- 410 Exigir sumas de dinero por desvinculación o por expedición de paz y salvo.
- 411 Modificar el nivel de servicio autorizado.
- 412 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad.
- 413 Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos.
- 414 Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación.
- 415 Negarse, sin justa causa legal a expedir paz y salvo.
- 416 Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para ésta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces.
- 417 No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora.
- 418 Permitir la operación de los equipos por personas no idóneas.
- 419 Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos.
- 420 Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas en estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias alucinógenas.
- 421 No implementar el plan de rodamiento del parque automotor de la empresa o no reportarlo semestralmente o cuando sea modificado antes de este plazo.
- 422 Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la Ficha de Homologación.
- 423 Exceder la capacidad transportadora autorizada a la empresa.
- 424 No mantener en operación los mínimos de capacidad transportadora autorizada.
- 425 Alterar la tarifa.
- 426 Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados.
- 427 Negarse sin justa causa a expedir oportunamente la Planilla de Despacho.
- 428 Cobrar valor alguno por la expedición de la Planilla de Despacho.
- 429 No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio.

#### **4.3.4.1.2. SANCIONES A LOS PROPIETARIOS, POSEEDORES O TENEDORES DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR COLECTIVO DE PASAJEROS Y MIXTO DEL RADIO DE ACCIÓN METROPOLITANO, DISTRITAL O MUNICIPAL**

- 430 No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo.
- 431 No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos.

- 432 No hacer el aporte correspondiente al Fondo de Reposición.
- 433 Negarse a prestar el servicio sin causa justificada.
- 434 No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula.
- 435 Prestar el servicio en un radio de acción diferente al autorizado.
- 436 No portar la Planilla de Despacho en las rutas autorizadas.
- 437 No portar los documentos que soportan la operación de los equipos.

#### **4.3.4.1.3. SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS TAXI**

- 438 No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal.
- 439 No mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio.
- 440 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.
- 441 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.
- 442 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con ésta vencida.
- 443 No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivados del Contrato de Vinculación.
- 444 No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de transporte o la autoridad en quien este delegue.
- 445 No reportar oportunamente a la autoridad competente la información de los conductores que se encuentren registrados ante la empresa.
- 446 No Presentar, dentro de los primeros cuatro meses del año, el modelo de contrato que utilizará para la vinculación de los vehículos, el cual debe sujetarse a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio.
- 447 No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.
- 448 Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la empresa.
- 449 Cobrar a los propietarios de los vehículos mayor valor por concepto de pago de la prima de los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual al realmente facturado por la compañía de seguros.
- 450 Exigir sumas de dinero por desvinculación o por expedición de paz y salvo.
- 451 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad.
- 452 Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos.

- 453 Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley para el trámite de los documentos que soportan la operación.
- 454 Negarse sin justa causa legal a expedir paz y salvo.
- 455 Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para ésta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces.
- 456 No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora.
- 457 Permitir la operación de los equipos por personas no idóneas.
- 458 No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio.
- 459 Negarse sin justa causa legal a expedir oportunamente la Tarjeta de Control.
- 460 Cobrar valor alguno por la expedición de la Tarjeta de Control.

#### **4.3.4.1.4. SANCIONES A LOS PROPIETARIOS, POSEEDORES O TENEDORES DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS TAXI**

- 461 No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo.
- 462 No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos.
- 463 Negarse a prestar el servicio sin causa justificada.
- 464 No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula.
- 465 Prestar el servicio de transporte en un radio de acción diferente al autorizado, sin portar la Planilla de Viaje Ocasional.
- 466 No portar la Tarjeta de Control.
- 467 No portar los documentos de transporte que sustentan la operación de los equipos.

#### **4.3.4.1.5. SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA**

- 468 No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal.
- 469 No mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio.
- 470 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.
- 471 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.
- 472 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con ésta vencida.

- 473 No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivados del Contrato de Vinculación.
- 474 No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de transporte o la autoridad en quien este delegue.
- 475 No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.
- 476 Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la empresa.
- 477 Cobrar a los propietarios de los vehículos mayor valor por concepto de pago de la prima de los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual al realmente facturado por la compañía de seguros.
- 478 Exigir sumas de dinero por desvinculación o por expedición de paz y salvo.
- 479 Modificar el nivel de servicio autorizado.
- 480 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad.
- 481 Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos.
- 482 Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación.
- 483 Negarse sin justa causa legal a expedir paz y salvo.
- 484 Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para ésta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces.
- 485 No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora.
- 486 Permitir la operación de los vehículos por personas no idóneas.
- 487 Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos.
- 488 Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas en estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias alucinógenas.
- 489 No implementar el plan de rodamiento del parque automotor de la empresa o no reportarlo semestralmente o cuando sea modificado antes de este plazo.
- 490 Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la Ficha de Homologación.
- 491 Exceder la capacidad transportadora autorizada a la empresa.
- 492 No mantener en operación los mínimos de capacidad transportadora autorizada.
- 493 Alterar la tarifa.
- 494 Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados.
- 495 Permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho.
- 496 No tener Fondo de Reposición, ni reportar ante la autoridad competente los valores consignados.

- 497 No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio.

#### **4.3.4.1.6. SANCIONES A PROPIETARIOS, POSEEDORES O TENEDORES DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA.**

- 498 No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo.  
499 No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos.  
500 No hacer el aporte correspondiente al fondo de reposición.  
501 Negarse a prestar el servicio sin causa justificada.  
502 No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula.  
503 Prestar el servicio en un radio de acción diferente al autorizado.  
504 No portar la Planilla de Despacho en las rutas autorizadas.  
505 No portar la planilla de viaje ocasional cuando se presta el servicio en rutas no autorizadas a la empresa.

#### **4.3.4.1.7. SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL**

- 506 No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal.  
507 No mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio.  
508 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.  
509 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.  
510 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con ésta vencida.  
511 No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivados del Contrato de Vinculación.  
512 No contar con el sistema de comunicaciones bidireccional exigido para la operación del servicio, o no tenerlo en perfecto estado de funcionamiento.  
513 Prestar el servicio de transporte escolar, sin acompañante.  
514 No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.  
515 Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la empresa.

- 516 Cobrar a los propietarios de los vehículos mayor valor por concepto de pago de la prima de los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual al realmente facturado por la compañía de seguros.
- 517 Exigir sumas de dinero por desvinculación o por expedición de paz y salvo.
- 518 Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato.
- 519 Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato debida y totalmente diligenciado por la empresa, o con tachaduras o enmendaduras.
- 520 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad.
- 521 Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos.
- 522 Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación.
- 523 Negarse, sin justa causa legal a expedir paz y salvo.
- 524 Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para ésta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces.
- 525 No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora.
- 526 Permitir la operación de los equipos por personas no idóneas.
- 527 Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos.
- 528 Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas en estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias alucinógenas.
- 529 No implementar el plan de rodamiento del parque automotor de la empresa y no reportarlo cada vez que presente modificaciones.
- 530 Permitir la prestación del servicio, llevando pasajeros de pie o excediendo la capacidad autorizada en número de pasajeros, establecida en la ficha de homologación.
- 531 Prestar el servicio público de transporte en otra modalidad de servicio.
- 532 Expedir Extractos del Contrato sin la existencia real de los mismos.
- 533 No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio.

#### **4.3.4.1.8. SANCIONES A LOS PROPIETARIOS, POSEEDORES O TENEDORES DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL**

- 534 No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo.
- 535 No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos.
- 536 No verificar que el sistema de comunicación bidireccional del vehículo se encuentra en perfecto estado de funcionamiento.
- 537 No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula.
- 538 Prestar el servicio sin llevar el Extracto del Contrato.

- 539 Prestar el servicio sin llevar el Extracto del Contrato debida y totalmente diligenciado por la empresa, o con tachaduras o enmendaduras.

#### **4.3.4.1.9. SANCIONES A LOS PROPIETARIOS DE VEHÍCULOS PARTICULARES DE TRANSPORTE ESCOLAR**

- 540 No reportar ante la autoridad que le otorgó el servicio, los cambios de domicilio.  
541 No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo.  
542 Prestar el servicio de transporte escolar sin portar el permiso expedido por la autoridad municipal competente o con este vencido.  
543 Prestar el servicio de transporte escolar sin portar los distintivos exigidos para la operación.  
544 Prestar el servicio sin llevar el adulto acompañante .  
545 Prestar el servicio sin contar con el sistema de comunicaciones en perfecto estado de funcionamiento.  
546 No mantener vigentes los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidos en las disposiciones vigentes.  
547 No mantener el vehículo en óptimas condiciones de seguridad.

#### **4.3.4.1.10. SANCIONES A LAS ENTIDADES EDUCATIVAS CON EQUIPOS PROPIOS O EMPRESAS PRIVADAS CON EQUIPOS PROPIOS DEDICADOS AL TRANSPORTE DE SUS ESTUDIANTES O ASALARIADOS**

- 548 Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos.  
549 Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas no idóneas.  
550 No contar, para la prestación del servicio con la presencia de un adulto acompañante.  
551 No mantener vigentes pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual que ampara los riesgos inherentes al transporte.

#### **4.3.4.1.11. SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA**

- 552 No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal.  
553 No suministrar la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.  
554 Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la misma.  
555 No expedir el Manifiesto Único de Carga.  
556 Permitir la prestación del servicio sin el correspondiente Manifiesto Único de Carga.  
557 No mantener vigentes las pólizas exigidas por la ley .

- 558 Permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados por el Ministerio de transporte o quien haga sus veces.
- 559 Trasladar valor del monto de la prima del seguro de que trata el artículo 994 del Código de Comercio y las normas reglamentarias al propietario del vehículo que efectúa la movilización de las mercancías.
- 560 Permitir, facilitar, estimular, propiciar, autorizar, o exigir el transporte de mercancías con peso superior al autorizado, sin portar el permiso correspondiente.
- 561 Permitir la operación de vehículos con mercancías que excedan las dimensiones permitidas, sin portar el permiso correspondiente.
- 562 No desarrollar programas de mantenimiento preventivo de los equipos propios.
- 563 Negarse, sin justa causa legal a expedir paz y salvo.
- 564 Despachar carga en vehículos que no sean de servicio público.
- 565 Prestar el servicio público sin estar constituido como operador o empresa autorizada para este fin.
- 566 Retener por obligaciones contractuales los equipos o los documentos propios de la operación.
- 567 Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos propios.
- 568 Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación.
- 569 Permitir la prestación del servicio público de carga sin las necesarias condiciones de seguridad.
- 570 No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio, en el caso de que los equipos no sean vinculados transitoriamente.

#### **4.3.4.1.12. SANCIONES A LOS PROPIETARIOS, TENEDORES O POSEEDORES DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE CARGA**

- 571 No mantener en el vehículo los distintivos, señales o elementos de seguridad que exigen los reglamentos para el transporte de cargas especiales, peligrosas o restringidas.
- 572 Prestar el servicio de transporte de carga sin portar el Manifiesto Único de Carga.
- 573 Permitir o prestar el servicio en vehículos no homologados por el Ministerio de transporte o quien haga sus veces.
- 574 Negarse a prestar el servicio público de transporte de carga sin justa causa.

#### **4.3.4.1.13. SANCIONES A LOS REMITENTES DE LA CARGA**

- 575 Contratar la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, con empresas de transporte no habilitadas, o hacerlo directamente con el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público o de servicio particular, salvo lo establecido en el Decreto 2044 del 30 de septiembre de 1988.

#### **4.3.4.1.14. SANCIONES A REMITENTES DE LA CARGA, EMPRESAS DE TRANSPORTE, PROPIETARIOS, POSEEDORES O TENEDORES DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA**

##### **▪ CONDICIONES ECONÓMICAS MÍNIMAS-**

576 Pactar el servicio público de transporte terrestre automotor de carga por debajo de las condiciones económicas mínimas establecidas por la autoridad competente, cuando éstas se encuentren reguladas.

##### **▪ SUSPENSIÓN DE LA LICENCIA, REGISTROS, HABILITACIONES O PERMISOS DE OPERACIÓN**

577 Haber sido multado, a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida.

578 No cumplir con la obligación de acreditar, dentro de la oportunidad señalada, las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.

##### **▪ CANCELACIÓN DE LAS LICENCIAS, REGISTROS, HABILITACIONES O PERMISOS DE OPERACIÓN DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE**

579 Las condiciones de operación, técnicas, de seguridad y financieras, que dieron origen a su otorgamiento de las licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses, que se le conceda para superar las deficiencias presentadas.

580 De manera injustificada la empresa transportadora, se encuentre en cesación de actividades o de los servicios autorizados.

581 La persona jurídica titular de la empresa de transporte concurre cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos.

582 Alterar el servicio como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del Orden Público.

583 Hay reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d). del artículo 49 de la Ley 336 de 1996.

584 Dentro de los tres años anteriores al inicio de la investigación, se decretó la suspensión de la licencia, registro, habilitación o permiso, a lo menos en dos oportunidades.

##### **▪ INFRACCIONES POR LAS QUE PROCEDE LA INMOVILIZACIÓN**

585 El equipo no cumple con las condiciones de homologación establecidas por la autoridad competente.

- 586 Cuando el equipo se encuentre prestando el servicio a una empresa de transporte cuya habilitación o Licencia se les haya suspendido o cancelado, salvo las excepciones expresamente establecidas en las disposiciones respectivas.
- 587 Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos.
- 588 Por orden de autoridad judicial.
- 589 Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación.
- 590 Cuando se compruebe que el equipo está prestando un servicio no autorizado, entendiéndose como aquel servicio que se presta a través de un vehículo automotor de servicio público sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo; o cuando este se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas. En este caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda, vez 20 días, y por tercera vez, 40 días, y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 591 Cuando se compruebe que el vehículo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga.
- 592 Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando, debiendo devolverse una vez que las mercancías se coloquen a disposición de la autoridad competente, a menos que exista orden judicial en contrario.
- 593 Cuando se detecte que el vehículo es utilizado para el transporte irregular de narcóticos o de sus componentes, caso en el cual deberá ponerse a disposición de la Autoridad Judicial Competente en forma inmediata, quien decidirá sobre su devolución. La inmovilización se cumplirá en el sitio que determine la Autoridad Judicial Competente.

#### **4.3.4.2. EN LOS OTROS MODOS Y EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS:**

- Dado lo extenso de este ítem en lo relacionado a otros modos de transporte, en las referencias legislativas se dejan citadas las normas que contiene el correspondiente régimen sancionatorio.
- En lo relacionado a los servicios públicos domiciliarios la ley 142 de 1994 establece:
- **Sanciones.** La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:
  - 81.1. Amonestación.
  - 81.2. Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información

suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción. La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución.

- 81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.
- 81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.
- 81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.
- 81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.
- 81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

**Las sanciones** que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva.

#### **4.3.5. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

El Decreto 2689 de 1988 establece el Estatuto Nacional de Navegación Fluvial”, algunos artículos que no han sido derogados y en especial el Título III “De procedimientos y sanciones - Capítulo I - Normas Generales de Procedimiento

#### **4.4. CONTROL Y SEGUIMIENTO**

##### **4.4.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>37</sup>**

- La intervención del estado

##### **4.4.2. CONTENIDO**

*El estudio de Nera dice que es fundamental que el proceso regulatorio cumpla con dos requisitos principales:*

*Reglas de juego, estándares de operación y objetivos transparentes y predecibles.*

---

<sup>37</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

*Recursos e incentivos* para supervisar el cumplimiento de esas reglas y sancionar en caso de que no se cumplan.

#### **4.4.2.1. EL CONTROL.**

NORMAS: Constitución Nacional, art. 2., art. 334.

- Debe ejercerse para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los fines especiales de la intervención, como son los de promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones

- Además, la C.N., en su Art. 365 predica que los servicios públicos, entre los cuales como esencial, figura el transporte, son inherentes a la finalidad social del Estado.

- En todo caso, el Estado mantendrá **LA REGULACIÓN, EL CONTROL Y LA VIGILANCIA**, de dicho servicio.

- La intervención y el control, de conformidad con tales fines, debe basarse en principios como el de la **igualdad, la publicidad, la imparcialidad, la economía, la moralidad y la transparencia**, que deben manifestarse en actos como el de eliminar controles innecesarios y en propender por la eficiente asignación de recursos humanos y materiales que se reflejen en ventajas para el usuario.

- El control es útil en la medida que se logren los fines que constitucionalmente le son propios, se logre racionalizar la actividad con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

- El control debe estar orientado a incrementar u obtener valor agregado que se manifieste en el mejoramiento del servicio.

#### **4.4.2.2. DESCENTRALIZACION:**

Art. 1, de la C.N., señala que Colombia es un estado social de derecho, organizado de manera descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

#### **4.4.2.3. DESREGULARIZACION - AUTO REGULACION**

- Reglas transparentes y claras, son factor dinamizador de la economía y de mejoramiento del servicio.

- El nuevo derecho va más a los usos y costumbres de la profesión en cuestión = mediante normativa por concertación.

- La autorregulación no es ausencia de regulación.

- Debe identificarse dónde debe estar el Estado.

- Se debe partir de una intervención estatal mínima, pero que cubra lo esencial.

- A un nivel legislativo debería indicar los parámetros a seguir.

- El objetivo sería la máxima eficiencia del Estado y del servicio.

- El mercado puede llegar a perder parte de su eficiencia al enfrentar a un mercado de participantes heterogéneos, en el que factores de presión social y cultural son deficientes.
  - También, se pueden enfrentar las normas autorreguladas a la internacionalización legislativa y económica.
  - Debe existir claridad para el establecimiento de los agentes que deben intervenir o no, en la actividad y en un proceso de autorregulación, v.gr. a través de códigos de buen gobierno.
  - Se deben impedir los acuerdos a la sombra que limiten la entrada al mercado generando practicas comerciales restrictivas de la competencia
- 
- Igualmente, tratar de promover la competencia y proteger los intereses de los usuarios (seguridad, calidad y precio del servicio)
  - La regulación, debe evitar que se impongan términos injustos o alejados de los usos y costumbres.
  - Debe valorarse la intención tácita contenida en la transacción, antes que a la formalidad del contrato.
  - Hoy interesa más, la aplicación de los principios generales del derecho.

#### **4.4.2.4. - LEGISLACIÓN COLOMBIANA:**

- *Abuso del derecho art. 830 c.co*
- *Enriquecimiento sin causa art. 831 c.co*
- *Buena fe*

#### **4.4.3. EN LOS MODOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

##### **4.4.3.1. Urbano**

La regulación de los sistemas de transporte masivo está constituida por las siguientes normas:

- Ley 336 de 1996. Estatuto Nacional de Transporte: dicta algunas determinaciones sobre el transporte masivo.
- Ley 310 de 1996. Modificó la Ley 86 de 1989. Determina principalmente los condicionantes para determinar la participación de la Nación en la financiación o aportes de capital para este tipo de sistemas.
- Decreto 3109 de 1997. Define la mayor parte del marco regulatorio para los sistemas de transporte masivo, incluyendo las condiciones de habilitación para las empresas operadoras, la definición de las autoridades encargadas de la supervisión y control, así como algunas precisiones sobre los aportes de la Nación definidos por la Ley 86 de 1989 y la Ley 310 de 1996.

- Este marco regulatorio define que se debe constituir una autoridad única de transporte, por parte del ente territorial, la cual ejercerá funciones de planificación, organización, control y vigilancia, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte. Esta autoridad única será además la encargada de otorgar la habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo.

.- El Decreto 3109 de 1997 dictamina que “la ejecución de las funciones de la autoridad única de transporte deberá obedecer a criterios unificados de planificación urbana, obras públicas y tránsito y transporte”.

**4.4.3.1.1. *Requisitos administrativos.*** Las empresas de transporte masivo deberán brindar información sobre los siguientes aspectos particulares:

▪ ***Capacidad organizacional:***

1. Identificación

a) Personas naturales:

- Nombre
- Documento de identificación, anexando fotocopia
- Certificado de registro mercantil
- Domicilio;

b) Personas jurídicas:

- Nombre o razón social, anexando certificado de existencia y representación legal
- Tipo de sociedad
- NIT
- Representante legal con su documento de identidad
- Domicilio.

2. Requerimientos en cuanto al personal vinculado a la empresa, discriminándolo entre personal administrativo, técnico y operativo.

▪ ***Capacidad financiera:*** Debe cumplir con los requisitos establecidos en los pliegos de licitación en lo atinente a:

- a) Patrimonio mínimo;
- b) Origen del capital;
- c) Capital pagado mínimo, en el caso de las personas jurídicas.

▪ ***Capacidad técnica:*** Debe cumplir igualmente con los requerimientos de los pliegos de licitación en lo referente a:

- a) Clase;
- b) Marca;
- c) Referencia;
- d) Modelo;
- e) Capacidad;
- f) Forma de vinculación a la empresa.
- g) Condiciones de seguridad:

▪ ***Pólizas y Seguros.*** Previo al inicio de la operación las empresas de transporte masivo deben presentar una póliza de seguro de responsabilidad civil contractual y

extracontractual amparando los riesgos de muerte, incapacidad total y permanente, incapacidad temporal, daños a bienes de terceros y gastos médicos y de hospitalización de terceros, sin perjuicio de los demás seguros que se establezcan en la ley y en los términos de referencia o pliegos de condiciones.

- Como parámetro interesante que marca una diferencia en cuanto a las empresas de transporte colectivo e individual, la regulación establece que al iniciar el tercer año de operación la empresa de transporte masivo deberá demostrar y mantener el aseguramiento de calidad en la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, mediante la presentación del respectivo certificado, de conformidad con la norma respectiva.

#### **4.4.3.2. Férreo**

##### **4.4.3.2.1. La obtención de la habilitación y el permiso de operación**

De acuerdo a la Ley 336/96 las empresas que pretendan ofrecer servicio público de transporte deben disponer de (i) una habilitación, y (ii) un permiso de operación. En este sentido la Ley establece que:

- La habilitación es una autorización que es otorgada por la institución designada.<sup>38</sup> Para ello, dicha institución debe determinar una serie de condiciones incluyendo requisitos en materia de (i) organización, (ii) capacidad económica, y (ii) aspectos técnicos; y
- El permiso de operación se puede obtener mediante (i) la expedición directa del permiso, o (ii) la celebración de un contrato de concesión.

El Decreto Reglamentario 3110 de 1997 dispone que:

- La autoridad competente del sector de transporte férreo es el Ministerio de Transporte;
- Todas las empresas de transporte férreo que operen en el país, incluidas aquellas que lo hacen sobre vías concesionadas,<sup>39</sup> deben disponer de (i) la habilitación, y (ii) el permiso de operación;
- (i) La habilitación, y (ii) el permiso de operación se conceden de manera conjunta tras la adjudicación de un contrato de concesión mediante licitación pública desarrollado por la autoridad competente del sector.

Siguiendo el Decreto 3110 de 1997, el Ministerio de Transporte es la institución encargada de desarrollar el pliego de condiciones para el citado proceso de licitación pública. En este documento, el Ministerio especifica una serie de requisitos que los interesados deben cumplir para optar al proceso de licitación.

La siguiente parte de esta sección describe el conjunto de requisitos que deben ser incluidos en los pliegos de condiciones haciendo hincapié en aquellos que están relacionados con aspectos técnicos. El listado se divide en dos grupos distinguiendo de este modo entre los requisitos que de acuerdo al Decreto 3110 de 1997 deben incluirse en el pliego de

---

<sup>38</sup> Autoridad competente.

<sup>39</sup> No obstante, para el caso de las vías concesionadas, en los acuerdos entre (i) terceras partes (empresas ferroviarias que pretenden tener acceso a la vía concesionada), y (ii) el concesionario de la infraestructura se pueden especificar requisitos adicionales a parte de los establecidos por la Ley. Esos requisitos adicionales deben estar igualmente recogidos en el contrato de concesión de la infraestructura y en general están redactados de modo general dando un cierto grado de discrecionalidad al concesionario de la infraestructura.

condiciones pero (i) exigen ser concretados enteramente por el Ministerio de acuerdo al criterio del personal encargado, y (ii) son definidos en el Decreto con un nivel de generalidad que exige una labor menor de especificación por parte del Ministerio.

**4.4.3.2.2. Requisitos definidos enteramente por el Ministerio de Transporte.** El Ministerio tiene discrecionalidad para definir los requisitos en materia de capacidad (i) organizacional, (ii) financiera, y (ii) técnica. Algunos de estos requisitos están directamente relacionados con aspectos técnicos del transporte ferroviario. En particular, El Ministerio debe definir condiciones en materia de:

- Capacidad organizacional en lo referente a:
  - El personal vinculado a la empresa diferenciando entre personal (i) administrativo, (ii) técnico, y (iii) operativo; y
  - Sedes operativas, tales como (i) estaciones,<sup>40</sup> (ii) bodegas, y (iii) talleres de mantenimiento;
  
- Capacidad técnica en lo referente a:
  - El equipo ferroviario<sup>41</sup> indicando (i) clase, (ii) marca, (iii) referencia, (iv) modelo, (v) capacidad, y (vi) forma de vinculación a la empresa;<sup>42</sup> y
  - Programa de capacitación del personal técnico.

**4.4.3.2.3. Requisitos definidos por el Ministerio a partir de lineamientos generales establecidos en el Decreto 3110 de 1997.** El Ministerio de Transporte debe especificar en los pliegos de condiciones una serie de requisitos a partir de principios generales incluidos en el Decreto 3110 de 1997. Dichos principios son:

- Adoptar un programa anual de mantenimiento (i) preventivo, y (ii) correctivo de los equipos. Dicho programa debe elaborarse atendiendo a normas (i) nacionales, e (ii) internacionales sobre la materia;
- Contar con una ficha técnica de mantenimiento para cada uno de los equipos que contenga entre otros requisitos (i) la identificación del mismo, (ii) la fecha de revisión, (iii) las reparaciones efectuadas, y (iv) los reportes de control y seguimiento;
- Cumplir con las normas internacionales en materia de (i) manipulación, (ii) transporte, y (iii) almacenamiento de mercancías;

---

<sup>40</sup> De acuerdo al artículo 7 del Decreto 3110 de 1997, las estaciones y anexidades deben contar con una adecuado programa arquitectónico que incluya: servicios complementarios, salas de espera, servicios sanitarios, facilidades para personas discapacitadas, maleteros, servicios de comunicaciones para el público, oficinas de administración y señalización. Los requisitos sobre este particular deben garantizar condiciones de comodidad y accesibilidad.

<sup>41</sup> De acuerdo al artículo 7 del Decreto 3110 de 1997, el requisito sobre el material ferroviario deberá garantizar condiciones de comodidad y accesibilidad.

<sup>42</sup> Los equipo ferroviario puede estar vinculado en (i) propiedad, (ii) arrendamiento, (iii) leasing, o (iv) en administración de la empresa interesada.

- Probar que los equipos cuentan con las especificaciones técnico-mecánicas que exigen (i) las normas internacionales, y (ii) el fabricante. Además, las especificaciones técnicas de (i) la vía, y (ii) los equipos deben corresponderse mutuamente;
- Disponer con un sistema de información idóneo, que le permita (i) hacer un seguimiento al movimiento de los pasajeros y la carga, y (ii) conocer su estado y ubicación; y
- Garantizar que el personal operador o auxiliar del equipo deberá someterse a exámenes (i) médicos, (ii) teóricos, (iii) técnicos y (iv) prácticos en la especialidad correspondiente.

El Decreto 3110 de 1997 también establece que tras el proceso de licitación, la empresa que efectivamente lleve a cabo las operaciones de transporte debe presentar una póliza de seguros de responsabilidad civil (i) contractual, y (ii) extra-contractual amparando los siguientes riesgos:

- (i) Muerte, (ii) incapacidad total y permanente, (iii) incapacidad temporal, (iv) gastos médicos, y (v) de hospitalización; y
- (i) Daño, o (ii) pérdida de las mercancías de conformidad con las normas aplicables al contrato de transporte.

#### **4.4.3.3. Aéreo**

##### ***Informe Nera.***

##### ***.- Regulación Técnica General***

##### ***.- Normas Internacionales***

A continuación se enumeran los documentos vigentes que regulan el sector.

- Convenio de Chicago
- Anexos al Convenio de Chicago
- Convenios Aéreos Comerciales
- Otros Convenios

##### ***.- Convenio de Chicago***

Mediante la **Ley 12 del 23 de Octubre de 1947**, Colombia aprobó su adhesión al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, suscrito en Chicago el 7 de Diciembre de 1944, comúnmente conocido como Convenio de Chicago, instrumento internacional que rige la aviación civil internacional. Este convenio se promulgó en Colombia mediante el **Decreto No. 2007 de Agosto 22 de 1991**.

En virtud de los Artículos 54, 37 y 90 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, el Consejo de la OACI ha adoptado normas y métodos recomendados internacionales, que por conveniencia se han designado como Anexos al Convenio.

Los referidos Anexos técnicos tratan diferentes aspectos específicos de la aviación, y tienen suplementos en los que enumeran las diferencias que los Estados contratantes han informado a la OACI que existen entre sus reglamentos y métodos y las normas y métodos recomendados internacionales correspondientes. Estos documentos se listan en el anexo A.

## **.- Convenios con otros países**

En desarrollo del Convenio de Chicago, los países regulan el desarrollo de los servicios comerciales de transporte aéreo internacional a través de Convenios, la mayoría de ellos bilaterales aunque en los últimos años se han suscrito algunos de carácter multilateral. A través de ellos, se acuerdan las rutas y derechos de tráfico, frecuencias, equipo, mecanismos de aprobación de tarifas y acceso al mercado.

En el anexo B se enumeran los países con los cuales Colombia mantiene relaciones aerocomerciales

### **Otros convenios**

Además de los Convenios señalados anteriormente se suscriben otros Instrumentos de Derecho Internacional que regulan diferentes aspectos de la aviación civil, tales como los relativos a la responsabilidad del transportador, infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves.

En el anexo C se encuentra el listado de los instrumentos aprobados por el Ministerio de Transporte de Colombia.

### ***Normas Nacionales***

Como se dijo en la introducción de este documento, la reglamentación del sector aéreo se deriva de las normas internacionales y se “transcriben” a la normativa nacional a través de la legislación que se relaciona a continuación y que explicaremos a lo largo de la presente sección. Nos centraremos en el estudio de la normativa aeronáutica relativa a las operaciones.

- Normas Aeronáuticas
- [Ley 336 de 1996, Art. 68 y 69](#)
- [Ley 105 de 1993](#)
- [Código del Comercio](#)
- [Reglamentos Aeronáuticos de Colombia \(RAC\)](#)
- [AIP](#)
- [Manual de Normas Rutas y Procedimientos](#)
- [Manual de Operaciones Aéreas](#)
- [Manual de Seguridad Aeroportuaria](#)

### **.- Normas Aeronáuticas**

Ley 105/1993

La ley 105 de 1993, delega en la Aeronáutica Civil - como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Transporte - el desarrollo de las actividades aeronáuticas y plantea los lineamientos para la administración, ejecución y operación de las infraestructuras y servicios aeroportuarios. En materia de servicios, establece que la autoridad Aeronáutica

(Aerocivil) ejercerá las funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas. En cuanto a la operación aérea, le asigna la función del control del tráfico aéreo y la responsabilidad por el correcto funcionamiento de las ayudas aéreas. Así mismo ejerce la supervisión sobre la seguridad aérea y el control técnico. Esta Ley determina la capacidad de la Aerocivil para la formación del personal aeronáutico para dirigir, operar, controlar y auditar las actividades aeronáuticas.

#### **.- Ley 336 de 1996**

Esta Ley determina que el transporte aéreo se rige exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los tratados, convenios, acuerdos y prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia.

#### **.- Código del Comercio**

A través de este código se definen todas las actividades de aeronáutica civil, las cuales quedan sometidas a la inspección, vigilancia y reglamentación del Gobierno. En su contenido trata los siguientes aspectos: (i) Aeronaves, (ii) delimitación del espacio aéreo, (iii) navegación aérea, (iv) personal aeronáutico y licencias, (v) infraestructura aeronáutica y su operación, (vi) abordaje, (vii) sanciones, (viii) búsqueda, rescate, asistencia y salvamento, (ix) investigación sobre accidentes, (x) explotación de aeronaves y otros temas como (xi) transporte, escuelas de aviación, aeronaves dedicadas al turismo y mantenimiento de aeronaves. Se dictan disposiciones sobre el transporte aéreo, el transporte de pasajeros, transporte de mercancías y equipajes, contratos de utilización de aeronaves, seguros e hipoteca, embargo y secuestro.

Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia - RAC, son expedidos por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en uso de las facultades conferidas en los **Artículos 47 y 48 de la Ley 105 de 1993**, Artículo 5° Numerales 5 y 10, 8° Numeral 3 del Decreto 2724 de 1993, **Artículo 68 de Ley 336 de 1996** y **Artículo 1782 del Código de Comercio**. El RAC se expide por medio de la **Resolución No. 2050 de 1974** y desde entonces ha sido objeto de múltiples reformas que recogen en su contexto las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI- y que son aplicables en el campo interno.

Teniendo en cuenta la normativa internacional explicada en el apartado de este documento y los fundamentos del RAC, se puede comprobar que los aspectos técnicos que se recogen en las normas y recomendaciones de la OACI están contenidas en los reglamentos colombianos y que se complementan con regulación técnica específica en algunos casos. En la siguiente tabla se muestra esta comparación.

**Tabla 7 Comparativo contenidos Anexos OACI vs. RAC**

TEMA	OACI	AEROCIVIL	UBICACIÓN	Observaciones
Licencias Personal	Anexo 1	RAC	PARTE 2	
Reglas de navegación aérea	Anexo 2	RAC	PARTE 5	
Operación de Aeronaves	Anexo 6	RAC	PARTE 4	
Registro de Aeronaves	Anexo 7	RAC	PARTE 3	
Registro de Aeronaves	Anexo 7	RAC	PARTE 9	
Aeronavegabilidad de las aeronaves	Anexo 8	RAC	PARTE 4	
Servicios de tráfico aéreo	Anexo 11	RAC	PARTE 5	Se está elaborando el Reglamento RADAR
Búsqueda y rescate	Anexo 12	RAC	PARTE 8	
Investigación de accidentes e incidentes	Anexo 13	RAC	PARTE 8	
Diseño de Aeródromos y operaciones	Anexo 14	RAC	PARTE 6	
Seguridad	Anexo 17	RAC	PARTE 8	

Los anexos 3,5,9,10,15 y 18 de la OACI que no aparecen en la tabla se han adoptado a la reglamentación nacional a través de otros documentos que al igual que la descripción del contenido del RAC, se explicarán en la siguiente sección sobre reglamentación técnica específica.

#### ***- Reglamentación Técnica Específica***

Para abordar la regulación técnica sobre aspectos específicos, hemos tenido en cuenta el contenido de los anexos de la OACI y una vez comparados éstos con los documentos que los trasponen a la normativa local, se analizan y evalúan los principales aspectos técnicos al igual que en los demás modos de transporte.

#### ***- Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)***

Definiciones (RAC - Parte 1)

Contienen todas las principales expresiones técnicas y de uso corriente, así como las abreviaturas empleadas en el sector aeronáutico indicando el significado que debe aplicarse según el contexto en que se apliquen.

Personal (RAC - Parte 2, Anexo 1 - OACI)

#### ***Licencias***

El RAC establece normas comunes a todas las licencias del personal aeronáutico y el entorno de aplicabilidad. Esta parte contiene las disposiciones relativas a la expedición de licencias y autorizaciones al personal aeronáutico que haya completado los requisitos necesarios en Colombia, así como a la homologación o convalidación de licencias otorgadas válidamente en el extranjero.

Para obtener la autorización para actuar como personal aeronáutico deberá ser titular de una licencia válida o permiso que corresponda a las funciones que haya de ejercer. La licencia habrá sido expedida por la Aerocivil; o la de cualquier otro Estado contratante de la - OACI y convalidada por la autoridad aeronáutica colombiana. Para la expedición de una licencia o habilitación, la Aerocivil exigirá al aspirante el cumplimiento de todos los siguientes requisitos (RAC – Art. 2.1.13):

Edad mínima 17 años y ser bachiller

Tener Cédula de ciudadanía.

Constancia de aprobación de estudios profesionales o técnico aeronáuticos correlativos a la licencia

Experiencia demostrable (Bitácora de Vuelo)

Exámenes (teóricos y prácticos con validez máxima de un (1) año; y los exámenes prácticos o de vuelo, seis (6) meses)

Instrucción de vuelo y aptitud psicofísica

Certificado Médico vigente, cuando se requiera en la categoría que corresponda.

Las Licencias que otorga la Autoridad Aeronáutica Colombiana al personal aeronáutico las define el RAC- Art. 2.1.2.1

El personal extranjero que desee obtener licencia definitiva como piloto privado, podrá hacerlo una vez haya cumplido con los requisitos siguientes

Presentar licencia de piloto expedida por la autoridad aeronáutica de su país de origen o del que le haya otorgado la licencia de piloto privado

Examen de vuelo certificado por un instructor autorizado.

Exámenes sobre regulaciones aéreas colombianas y procedimientos radiotelefónicos.

Certificado médico vigente.

Libro de vuelo actualizado y registrado por la UAEAC.

Hablar el idioma español.

Presentar cédula de extranjería o visa de residente.

Incluyendo los anteriores, existen requisitos particulares para cada una de las categorías enumeradas anteriormente que dependen de la actividad aeronáutica a desarrollar por el aspirante. (RAC- Cap.II)

La vigencia de dichas licencias depende de la categoría y varía entre 6 y 24 meses. (RAC - Art. 2.1.4)

El contenido de la parte 2 del reglamento contempla - entre otros- los siguientes aspectos sobre el Personal aeronáutico:

Subparte A - Licencias al personal: (i) tripulación de vuelo, (ii) otros tripulantes, (iii) personal técnico terrestre, (iv) personal técnico de los servicios protección y apoyo al vuelo, (v) instructores.

En la subparte B - aptitud psicofísica del personal aeronáutico: (i) prevención del alcohol y las drogas en el personal aeronáutico, (ii) de los médicos delegados, (iii) instancias de reclamación.

En la subparte C - preparación del personal aeronáutico de la aviación civil: (i) centros de instrucción aeronáutica, (ii) instrucción para tripulantes de vuelo, (iii) instrucción para otros tripulantes, (iv) instrucción para personal técnico terrestre, (v) instrucción para personal de protección y apoyo al vuelo.

### **- Actividades Aéreas Civiles (RAC - Parte 3, Anexo 7 - OACI)**

Se definen y clasifican las actividades aeronáuticas y se establecen los parámetros para su desarrollo. Específicamente, se tiene la siguiente clasificación:

- Aviación Civil comercial
- Transporte aéreo regular
- Público interno
- Troncal

- Secundario
- De carga
- Público internacional
- Explotadores nacionales
- Pasajeros
- carga
- Explotadores extranjeros
- Pasajeros
- Carga
- Transporte aéreo no regular
- Trabajos aéreos especiales
- Explotadores nacionales
- Explotadores internacionales
- Aviación Civil Privada
- Interno
- Aerotaxi
- charter
- Internacional
- Aerotaxi
- charter

Teniendo en cuenta esta clasificación, se establecen los requisitos y normas que deben cumplir las empresas y aeronaves para la operación y prestación de servicios aéreos. En lo que a la matrícula o la inscripción de la misma en el Registro Aeronáutico Nacional de Aeronaves se refiere, se debe cumplir que: (Art.3.3 y 3.4)

Que se trate de una aeronave de propiedad del Estado (excepción hecha de las militares, de aduana o de policía) o de una persona que pueda ser propietaria de una aeronave colombiana según la ley y los reglamentos.

Que si es de procedencia extranjera, haya sido importada legalmente al país, y conste un certificado de cancelación de la matrícula del país de procedencia.

Que se hayan pagado los impuestos y contribuciones aplicables, incluso el de renta y patrimonio del solicitante.

En cuanto a los propietarios:

Si se trata de aeronaves destinadas a servicios aéreos comerciales, la propiedad real y el control efectivo deberán pertenecer a personas naturales o jurídicas colombianas y, en este último caso, el capital perteneciente a personas extranjeras no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) del capital de la empresa de que se trate.

Si la aeronave se dedica a usos distintos a los comerciales, el propietario deberá ser nacional colombiano, o extranjero residente o domiciliado en Colombia.

Cuando se trate de aeronaves nacionales se debe entregar a la Aerocivil el certificado de construcción o ensamblaje expedido por la entidad autorizada. (Art. 3.4.4.3)

De igual manera, se reglamentan las acciones que deben adelantar las empresas para la consecución de certificados de operación y funcionamiento, según la actividad aeronáutica que desarrollen. Tomando como ejemplo el caso de la aviación civil comercial, se tiene lo siguiente:

Para la obtención de un permiso de operación de Empresa de Servicios Aéreos Comerciales de transporte público (regular o no regular), el interesado deberá obtener previamente un

certificado de operación expedido por la Oficina de Control y Seguridad Aérea. Y deberá presentar la solicitud que contenga lo siguiente:

- Proyecto de constitución de la empresa, tipo de sociedad que se pretenda organizar y sus especificaciones en relación con la operación proyectada
- Descripción razonada de la conveniencia pública y necesidad del servicio propuesto
- Fecha desde la cual estará en capacidad de iniciar operaciones
- Comprobación de que se cuenta con el capital suficiente para atender el servicio propuesto.
- Equipo de aeronaves con el que se pretende prestar el servicio

El concepto de la División de Transporte y Asuntos Internacionales tendrá en cuenta los aspectos formales de la solicitud, verificando que la misma cumpla las disposiciones legales relativas a la actividad propuesta

Rutas, regiones o lugares donde se proyecte prestar el servicio,

Análisis del mercado según se trate de pasajeros, correo y carga o del servicio de trabajos aéreos especiales, respecto al cual vayan a prestar los servicios

Estimación de los costos totales e ingresos operacionales

Tarifas.

La Oficina de Transporte Aéreo producirá un concepto relativo a los aspectos administrativos y financieros de la solicitud, y en particular sobre el capital, mercado y tarifas. Si es un servicio internacional el concepto deberá tomar en cuenta los acuerdos, convenios o instrumentos correspondientes.

Las empresas que se dedican a otras actividades aeronáuticas acorde con la clasificación presentada al comienzo de esta sección, deben presentar requisitos similares aplicables a su área de actividad.

Normas de aeronavegabilidad y operación de aeronaves (RAC – Parte 4, Anexos 6 y 8 - OACI)

Este capítulo reúne y describe las reglas que rigen la aeronavegabilidad y operación continuada de todas las aeronaves civiles cualquiera que sea su actividad dentro de Colombia que se encuentran consignadas en los Anexos 6 y 8 de OACI.

El RAC reglamenta las normas de aeronavegabilidad y mantenimiento de aeronaves, en concreto aspectos como (i) mantenimiento preventivo, reconstrucción y alteración, (ii) inspecciones de sistemas y operaciones, (iii) requisitos generales de aeronavegabilidad, (iv) directivas de aeronavegabilidad y circulares reglamentarias y (v) certificación de aeronavegabilidad. Las circulares más recientemente expedidas en tema de aeronavegabilidad se encuentran en el Anexo E.

En cuanto a requisitos de certificados, de instrumentos y equipos requeridos, se establece que una persona puede operar una aeronave civil si posee:

Un certificado de aeronavegabilidad de la República de Colombia apropiado y vigente. De lo contrario deberá llevar un permiso especial de vuelo, o una autorización de vuelo ferry de acuerdo con las normas pertinentes del Reglamento. (Art. 4.4.1.19.)

Un certificado de matrícula de Colombia expedido a su propietario, o un certificado de registro emitido bajo las leyes de un país extranjero.

Certificado de habilitación anual. (Capítulos V y VI)

Libro de a bordo. Este libro puede ser libro de vuelo o mantenimiento (bitácora).

Ninguna persona puede operar una aeronave civil a menos que exhiba el certificado de aeronavegabilidad, o un permiso especial de vuelo (Art. 4.2.7.10.)

Ninguna persona puede operar una aeronave con un tanque de combustible instalado dentro del compartimiento de pasajeros, o en uno de los compartimientos de equipaje

La certificación de aeronavegabilidad es el aspecto de mayor relevancia, ya que es el documento que expide la Aerocivil en el que constan las condiciones según las cuales la aeronave se considera aeronavegable de acuerdo con los requisitos de su certificación y otras instrucciones e información necesarias para la utilización dentro de las normas de seguridad. Los requisitos para su obtención son los siguientes:

Solicitud escrita, firmada por el explotador o representante legal, que incluya el número de matrícula de la aeronave, la marca, modelo y número de serie de la misma.

Registro estadístico del mantenimiento de la aeronave, motores, hélice o rotores y otros componentes.

Certificación de la organización de mantenimiento del peso y balance de la aeronave, con la lista de equipo fijo instalado e instrucciones de carga, en cumplimiento con los requisitos del fabricante.

Certificación de la organización de mantenimiento o de inspector licenciado,

Certificación de la organización de mantenimiento o de inspector licenciado, de esa organización, certificando que la aeronave ha sido inspeccionada

El equipo debe estar adicionado al permiso de operación para empresas que operan bajo los Capítulos V, VI y VIII del RAC- Parte 4.

Reglas de navegación aérea (RAC - Parte 5, Anexo 2 - OACI)

Este reglamento del aire corresponde al anexo 5 de la OACI y determina las conductas que se deben adoptar para cualquier tipo de aeronave que transite por el espacio aéreo colombiano estableciendo las responsabilidades para su cumplimiento.

Esta parte del RAC contiene normas sobre: (i) Aplicación del reglamento del aire, (ii) Control de tránsito aéreo, (iii) Reglas de vuelo, (iv) Normas de operación para globos, (v) Normas de operación para vehículos ultralivianos, (vi) Normas de operación para aviones livianos, (vii) Normas de operación para aeronaves categoría primaria, (viii) Anexos sobre señales y Luces que deben ostentar las aeronaves.

Rutas aeronáuticas (RAC - Parte 5, Anexo 2 - OACI)

Este anexo de la OACI ha sido traspuesto a las normas colombianas mediante el Manual de Normas, Rutas y Procedimientos que ha sido elaborado por la Aerocivil. El documento contiene una compilación de las principales normas del Reglamento del Aire (Parte Quinta RAC - Anexo 2 OACI), y describe procedimientos de aproximación y salida hacia y desde los aeropuertos del país indicados en las respectivas cartas aeronáuticas

Unidades de medida (RAC - Parte 5, Anexo 2 - OACI)

Las unidades de medida y en general todo el vocabulario aeronáutico son de carácter estándar a nivel internacional. Implícitamente las aerolíneas y personal aeronáutico habilitado, adoptan la recomendación internacional para poder llevar a cabo el objetivo de las actividades aeronáuticas sin perjuicio de la operación del transporte aéreo.

Aeródromos e instalaciones.( RAC- Parte 6, Anexo 14 OACI)

En esta parte del Manual de Reglamentos Aeronáuticos se establecen los requisitos para el funcionamiento de los aeródromos civiles que están sujetos al control de la Aerocivil y las disposiciones reglamentarias para su construcción, instalaciones, facilidades mantenimiento y administración. Por ejemplo, se establece (i) clasificación, características físicas, señales e iluminación de aeródromos, (ii) procedimientos para el estudio, construcción y reformas de aeródromos e instalaciones, (iii) permisos de operación entre otros.

El permiso de operación de un aeródromo es un documento expedido por la Aerocivil en el que consta su identificación, el nombre del propietario y/o explotador, destinación (público o privado), limitaciones, privilegios y especificaciones generales. Fija así mismo la vigencia del permiso de operación y constituye durante este lapso una declaración oficial de que el aeródromo reúne los requisitos técnicos mínimos exigidos para garantizar la operación.

#### **.- Seguridad (RAC – Parte 8, Anexos 12, 13, 17 - OACI)**

El manual recoge algunas de las recomendaciones en materia de seguridad que se consignan en los anexos 14 ( Construcción de aeródromos), Anexo 17( Seguridad aeroportuaria), Anexos 11, 12 y 13 (Seguridad en cuanto a aeronavegación) y Anexo 18 (Transporte de sustancias peligrosas). Se debe destacar que el manual desarrolla con más detalle las normas que búsqueda y rescate, investigación de accidentes e incidentes de aeronaves y seguridad que se encuentran en los anexos 12, 13 y 17 de la OACI.

Esta parte del reglamento se encuentra estructurada de la siguiente manera: (i) Investigación de accidentes e incidentes ocurridos a aeronaves civiles registradas en el RAN y (ii) Búsqueda, rescate, asistencia y salvamento. Los aspectos relacionados con seguridad aérea se recogen en el Manual de Seguridad Aeroportuaria elaborado por la Aerocivil, donde se desarrollan las normas y métodos recomendados en el Anexo 17 de la OACI, para la prevención de actos de interferencia ilícita contra la aviación civil. Sin embargo no se tienen en cuenta aspectos de seguridad aeroportuaria, ya que se encuentran descritos en otros documentos elaborados por la entidad.

#### **.- Certificado de Tipo y Fabricación de Productos Aeronáuticos (RAC- Parte 9)**

Todo producto aeronáutico que se quiera explotar o utilizar en el territorio de Colombia, como parte de un producto aeronáutico, deberá tener un Certificado Tipo ó documentación técnica equivalente otorgada por la Autoridad Aeronáutica del país de fabricación, que determine su modalidad de operación en la categoría que corresponda, certificando su aeronavegabilidad. En esta Parte se establecen los procedimientos que deben seguir las personas naturales o jurídicas para solicitar certificados o modificaciones. Estos certificados son:

Certificado Tipo

Certificado Tipo Suplementarios

Certificado de Producción.

Solicitud de aprobación para fabricación de materiales, partes y componentes

Solicitud de aprobación para fabricación de componentes o partes bajo una Orden Técnica Estándar

Solicitud de Certificados de Aeronavegabilidad para Exportación

De igual manera el RAC desarrolla las reglas para (i) Construcción de aeronaves, y sus partes, componentes y accesorios, (ii) aprobación de productos, partes y componentes importados, (iii) código de aeronavegabilidad y categorías de aeronaves, (iv) requisitos para

identificación de aeronaves, motores de aeronaves y hélices y (v) certificado de aeronavegabilidad para exportación.

Manual de normas, rutas y procedimientos

Contiene una compilación de las principales normas del Reglamento del Aire (Parte Quinta RAC – Anexo 4 de OACI), y describe procedimientos de aproximación y salida hacia y desde los aeropuertos del país indicados en las respectivas cartas aeronáuticas.

Manual de operaciones aéreas

Contiene normas relativas a la operación aeroportuaria tales como (i) Operaciones de Aeronaves en Superficie, (ii) Vehículos, (iii) Peatones, (iv) Terminales, (v) Controles Especiales en áreas restringidas, (vi) Plan de Emergencia y Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios, (vii) Gestión ambiental y (viii) Sanidad Aeroportuaria

Dicho manual está desarrollado en manuales locales para los diferentes aeropuertos del país y traspone las normas y recomendaciones del anexo 9 de OACI.

Manual AIP

El grupo de Servicios de Información Aeronáutica de la Dirección de Operaciones Aéreas de la Aerocivil es responsable de la publicación de la AIP – Colombia. La AIP- Colombia está elaborado de acuerdo con las Normas y Métodos Recomendados en el Anexo 15 al Convenio de Chicago respecto a la información de servicios aeronáuticos y el Manual para los Servicios de Información aeronáutica Doc. 8126-AN/889 de la OACI.

La AIP constituye el manual básico de Información Aeronáutica y contiene información de carácter permanente así como cambios temporales de larga duración (por lo menos un año). Se actualiza mediante un servicio de enmiendas y suplementos.

## **- Otra Regulación**

Seguridad Aeroportuaria

En cuanto a la seguridad aeroportuaria, se han emitido 11 resoluciones de carácter nacional que reglamentan el plan de manejo de la seguridad en aeropuertos. La Resolución 04026 de la Aerocivil reglamenta el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, donde se establecen todos los requisitos, normas, procedimientos y sanciones que se deben aplicar para el mantenimiento de los niveles de seguridad que permitan la operación en aeropuertos. Así mismo existen programas individuales por aeródromo previamente aprobados por la autoridad aeronáutica a través del Consejo de Seguridad Aeroportuaria de la Aerocivil.

Política Ambiental

*Resolución 04730 - "Por la cual se adopta la Política Ambiental de la UAEAC"*

Esta resolución establece y mantiene los procedimientos para la ejecución de las actividades que garanticen el cumplimiento de leyes, normas y decretos sobre política ambiental en operaciones e instalaciones aeroportuarias.

Sin embargo no se tiene una norma que se asocie o que adopte las recomendaciones del anexo 16 de la OACI sobre el control del ruido de las aeronaves.

La reglamentación adicional en materia ambiental es emitida por el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

Servicio de Meteorología para la aeronavegación

Convenio Aerocivil - IDEAM Servicio de Meteorología para Aviación

El anexo 3 OACI recomienda aspectos específicos sobre meteorología para la navegación internacional. Sin embargo en Colombia ésta función está a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). Por tal razón la Aerocivil ha firmado un convenio con el que tiene la función de ser el nodo central del Sistema de Información Ambiental, en el que se obtiene, procesa y analiza la información ambiental necesaria para que las autoridades ambientales competentes formulen las políticas y adopten las regulaciones en el nivel nacional y regional. El convenio tiene por objeto aunar esfuerzos para garantizar el desarrollo de un servicio de meteorología aeronáutica coordinado continuo, confiable, oportuno, de buena calidad y seguro en el territorio nacional.

**Convenio de Unificación de ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional**

A través de este convenio se unifican ciertas reglas para el transporte aéreo internacional del convenio de Varsovia de 1929, para la armonización del derecho aeronáutico internacional privado.

**Telecomunicaciones y radionavegación**

El anexo 10 de la OACI desarrolla las normas técnicas que deben seguir las operaciones de control y navegación aérea en materia de telecomunicaciones móviles aeronáuticas. A pesar de que las funciones en el sector de las comunicaciones en Colombia se encuentran en cabeza del Ministerio de Comunicaciones, se ha expedido un decreto que regula el servicio de comunicaciones móviles aeronáuticas y de radionavegación aeronáutica para adoptar la normativa internacional recomendada.

El decreto 1029 de 1998 contiene - entre otros - las definiciones, las disposiciones generales para la utilización de frecuencias, define las bandas de frecuencias y establece los requisitos para la obtención de licencias de operación de sistemas de telecomunicaciones del servicio móvil aeronáutico.

#### **4.4.3.4. Marítimo**

##### **4.4.3.4.1. Normatividad Nacional**

En la actividad marítima y portuaria hay que tener presente que la autoridad y por lo tanto la regulación técnica es ejercida en definitiva por dos autoridades distintas y así mismo reglamentada, aunque están en cabeza del Ministerio de transporte.

La actividad Portuaria se rige principalmente por la Ley 1/91 y sus decretos reglamentarios y la actividad marítima por el decreto 2324/84 sus decretos reglamentarios y modificaciones. Una desarrollada por el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte y la Comisión de Regulación del Transporte y el otro por la Dirección General Marítima DIMAR del Ministerio de Defensa.

La Ley 01/1991 por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimo, contienen los lineamientos generales, los criterios y requisitos para otorgar las concesiones y licencias de operadores y administradores de la infraestructura portuaria y el registro de los operadores de servicios portuarios; además asigna competencias entre instituciones y entes relacionados con la actividad marítima y portuaria.

Su contenido es el siguiente: Disposiciones generales, Definiciones, De las Concesiones, Del régimen tarifario, De la autoridades de puertos, De las Sociedades y Operadores, Reorganización del sistema portuario, Régimen de transición.

El decreto 2324/84 por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, que en alguno de sus artículos ha sido derogado por la Ley 1/91 y han sido declarados inexecutable por parte de la Corte suprema de Justicia y la Corte constitucional, en lo que se refiere a la actividad portuaria pero esta vigente para la parte marítima.

Contiene: Titulo I Nombre, naturaleza y Jurisdicción. Titulo II Objeto y Funciones. Titulo III Dirección y Administración, adicionado por la Ley 336/96 Art. 71, Titulo IV Procedimientos para Investigación de accidentes o siniestros marítimos, Titulo V Sanciones y Multas, Titulo VI Régimen administrativo de la nave y artefacto naval, en el Titulo VII De la Marina Mercante, Titulo VIII Del Transporte Marítimo, y Titulo IX Concesiones y permisos de construcción, reglamentado y adicionado por el Decreto 644/90.

En general la normatividad nacional marítima se ha derivado de la normatividad internacional, en sus principales aspectos como son operación, seguridad y medio ambiente acogiendo los estándares internacionales consignados en cada uno de los convenios, a continuación se describen los convenios internacionales mas importantes a los cuales se ha adherido Colombia

#### **4.4.3.4.2. .- Normatividad Internacional**

##### **.- Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional (OMI)**

Establece un sistema de cooperación entre los Gobiernos en la esfera de la reglamentación y de las prácticas gubernamentales relativas a cuestiones técnicas de toda índole concernientes a la navegación comercial internacional; alentar y facilitar la adopción general de normas en cuestiones de seguridad marítima, la eficiencia de la navegación y la prevención y contención de la contaminación del mar por los buques. También determina los objetivos de la Organización, sus funciones, lo relacionado con sus miembros y sus órganos: Asamblea, Consejo, Comités y Secretaría. Igualmente dictamina lo relacionado con las finanzas, las relaciones con la Organización de Naciones Unidas y otras Organizaciones, la capacidad jurídica y los privilegios e inmunidades.

Es este Convenio está vigente en el ámbito internacional desde el 17 de marzo de 1958 y para Colombia fue aprobado por la Ley 6 de 1974.

##### **.- Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS 74/78)**

El Convenio SOLAS de 1974 es considerado por lo general como el más importante de todos los tratados internacionales relativos a la seguridad de los buques mercantes. El objetivo principal del Convenio SOLAS es estipular normas mínimas para la construcción, el equipo y la utilización de los buques, compatibles con su seguridad. Los Estados de abanderamiento son responsables de garantizar que los buques que enarbolan su pabellón

cumplan las disposiciones del Convenio, el cual prescribe la expedición de una serie de certificados como prueba de que se ha hecho así.

El Protocolo de 1978 fue adoptado en la Conferencia internacional sobre seguridad de los buques tanque y prevención de la contaminación e introdujo una serie de cambios importantes al capítulo I, en particular las inspecciones fuera de programa y los reconocimientos anuales obligatorios, así como el fortalecimiento de las prescripciones relativas a la supervisión por el Estado Rector del Puerto.

Colombia se adhirió a estos dos instrumentos el 31 de octubre de 1981 por la Ley 8ª de 1980.

#### **.- Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques. (Convenio MARPOL 73/78)**

Pese a las medidas adoptadas por la Organización Marítima Internacional (OMI) para hacer frente a la contaminación por hidrocarburos, los importantes cambios surgidos en las prácticas industriales modernas hicieron necesario adoptar medidas adicionales. Por ello, la Asamblea de la Organización Marítima Internacional decidió, en 1969, convocar una conferencia internacional para imponer restricciones a la contaminación del mar, la tierra y el aire proveniente de buques. El Convenio fue adoptado en noviembre de 1973.

Este instrumento internacional abarca los aspectos técnicos de la contaminación procedente de buques, excepto el vertimiento de desechos en el mar y la contaminación resultante de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos, y se aplica a todos los tipos de buques.

El Convenio MARPOL consta de 20 artículos, 2 Protocolos que tratan de los informes sobre sucesos relacionados con sustancias perjudiciales y del arbitraje y 6 Anexos que contienen normas para la prevención de la contaminación por Hidrocarburos, sustancias nocivas líquidas transportadas a granel, sustancias perjudiciales en bultos, aguas sucias y basuras.

Colombia aprobó el Convenio MARPOL por la Ley 12 de 1981.

#### **.- Convenio Internacional sobre líneas de carga (Convenio LL 66/88)**

El objetivo principal de este instrumento internacional es el establecimiento de límites respecto del calado hasta el que se puede cargar un buque para contribuir a la seguridad de la navegación. Esos límites se establecen en forma de francobordos, junto con normas relativas a la estanquidad a la intemperie y la integridad de estanquidad.

Las reglas del presente Convenio tienen en cuenta los posibles peligros que surgen en diferentes zonas y en distintas estaciones del año. El anexo técnico contiene varias medidas adicionales de seguridad relativas a puertas, portas de desagüe, escotillas y otros elementos del buque. El objetivo principal de estas medidas es garantizar la integridad de estanquidad del casco de los buques por debajo de la cubierta de francobordo.

Las líneas de carga asignadas deben marcarse a cada lado en el centro del buque, junto con la línea de cubierta. Los buques destinados al transporte de cubiertas de maderas tienen asignado un francobordo más pequeño, ya que la cubierta proporciona protección contra el impacto de las olas.

Colombia se adhirió el 6 de agosto de 1987 Por Ley 3ª. de 1987

**.- Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes (COLREG / 72)**

El Convenio de abordajes agrupa las disposiciones en secciones que tratan de las reglas de rumbo y gobierno, luces, marcas y señales acústicas y luminosas. Hay también cuatro anexos que contienen prescripciones técnicas relativas a la posición y características de las luces y marcas, aparatos de señales acústicas, señales adicionales para buques de pesca que se encuentren faenando muy cerca de otros y sobre señales internacionales de socorro.

Se proporciona orientación para determinar la velocidad de seguridad, el riesgo de abordaje y la conducta de buques que circulen dentro o en la proximidad de dispositivos de separación de tráfico. Otras reglas se refieren a la navegación de buques en canales angostos, la conducta de los buques en condiciones de visibilidad reducida, buques con capacidad de maniobra restringida.

Colombia se adhirió al Convenio de Abordajes por la Ley 13 de 1981.

**.- Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW / 78)**

El Convenio de Formación establece los requisitos mínimos que debe satisfacer la gente de mar para obtener la licencia de navegación y son reglas aceptables para el entrenamiento y la titulación. Disposiciones y principio generales en formación, capacitación y desempeño en temas como: sección de puente, sección de máquinas, sección de radiocomunicaciones, requisitos especiales para el personal de buques tanque, suficiencia en el manejo de embarcaciones de supervivencia.

En términos generales, el Convenio contiene prescripciones fundamentales, ampliadas y aclaradas posteriormente en el Código de Formación adoptado en 1995. La Parte A del Código es de obligado cumplimiento mientras que la parte B tiene carácter de recomendación. No obstante, las recomendaciones representan en general un enfoque que ha quedado armonizado tras las deliberaciones pertinentes en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI) y las consultas con otras organizaciones internacionales.

Colombia se adhirió por Ley 35 de 1981.

**.- Convenio Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (INMARSAT/76)**

La Organización Marítima Internacional (OMI) reconoció el potencial de ayuda de las comunicaciones por satélite en situaciones de emergencia en el mar poco después del lanzamiento, en 1962, del primer satélite de telecomunicaciones del mundo, el Telstar. En febrero de 1966, el Comité de Seguridad Marítima de la Organización decidió estudiar los requisitos operacionales de un sistema de comunicaciones por satélite para fines marítimos exclusivamente.

Así en 1975 se realizó una conferencia con el objeto de establecer un nuevo sistema de comunicaciones.

Trata sobre las comunicaciones marítimas contribuyendo así a mejorar las comunicaciones de socorro y las destinadas a la seguridad de la vida humana en el mar, el rendimiento y explotación de los buques, los servicios marítimos de correspondencia pública y la capacidad de radiodeterminación.

El Convenio establece la Organización que consta de: Asamblea, Consejo, Dirección General. Además un Anexo para la solución de las Controversias.

Colombia lo aprobó por Ley 8 de 1986 Su manejo corresponde al Ministerio de Comunicaciones.

#### **.- Convenio internacional sobre Búsqueda y Salvamento marítimos (SAR/79)**

Facilitar la cooperación entre los Gobiernos y entre las personas que participan en operaciones de búsqueda y salvamento en el mar mediante el establecimiento de un plan elaborado para tal fin. Consta de un articulado y un Anexo en el que se encuentran las prescripciones técnicas.

Colombia lo aprobó por medio de la Ley 10 de 1986. No es un Compromiso Internacional para Colombia, ya que no se ha hecho el depósito del instrumento.

#### **.- Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (CLC 69/76)**

Señalar la responsabilidad civil del propietario del buque por los daños causados por la contaminación resultante de un siniestro. La finalidad del Convenio es garantizar una indemnización adecuada para las víctimas y recaer la responsabilidad en el propietario del buque. Consta de 12 artículos y un Anexo sobre el certificado de seguro u otra garantía.

Colombia lo aprobó por Ley 55 de 1989 y con la Ley 523 de 1999 se adoptó el Protocolo de 1992. Hasta la fecha no ha entrado en vigor en Colombia ya que no se ha denunciado el Convenio CLC de 1969 y no se ha depositado el instrumento de adhesión.

#### **.- Convenio internacional sobre la constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (Fondo 71/76)**

Establecer una especie de compañía de seguros mutual para accidentes de contaminación por hidrocarburos establecida por los Gobiernos pero financiada por sus intereses petroleros. Contiene disposiciones acerca del procedimiento para presentar reclamaciones, los derechos y obligaciones y la jurisdicción.

Colombia se adhirió por Ley 257 de 1996, la cual fue reglamentada mediante Resolución del Ministerio de Minas y Energía No. 81013 de 1999. A través de la Ley 523 de 1999 se adoptó el Protocolo de 1992. Hasta la fecha no ha entrado en vigor en Colombia ya que no se ha denunciado el Convenio FONDO de 1971 y no se ha depositado el instrumento de adhesión. (Regirá a partir de Noviembre de 2002).

#### **- Convenio sobre Facilitación del tráfico marítimo internacional (FAL 65)**

Previene demoras innecesarias en el tráfico marítimo; estimula la cooperación entre los Gobiernos y asegura el más alto grado de uniformidad posible en las formalidades y procedimientos. Consta de 16 artículos y un anexo relativo a la llegada, permanencia y salida de buques y personas.

Colombia lo aprobó por Ley 17 de 1991.

#### **- Convenio internacional sobre Arqueo de buques (Tonnage 69)**

Establecer un sistema universal de arqueo de los buques que efectúan viajes internacionales y reglamentar la determinación del arqueo bruto y neto de los buques.

ARQUEOS: El arqueo bruto es una función del volumen total de todos los espacios cerrados del buque, en tanto que el arqueo neto es una función del volumen total de todos los espacios de carga del buque.

Colombia lo aprobó por Ley 5ª. de 1974.

#### **4.4.3.4.3. REGLAMENTACIÓN TÉCNICA SOBRE EMPRESAS DEL MODO MARITIMO (CARGA, PASAJEROS, PÚBLICO, ESPECIAL, ETC)**

##### **(i) Criterios para conceder licencias**

Los requisitos para la habilitación y permiso de operación para las empresas de transporte marítimo se encuentran en el Decreto 804 de 2001 en el Título II Capítulo II Art.11, que dice:

*Requisitos para habilitación y permiso de operación.* La empresa interesada en prestar servicio público de transporte marítimo así como los transportadores no operadores de naves, deberán cumplir con los requisitos que a continuación se relacionan:

1. Acreditarse como empresa de transporte marítimo legalmente constituida, mediante la presentación de los siguientes documentos:

Las personas jurídicas colombianas mediante certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal. Las personas naturales colombianas presentarán el certificado de inscripción en el registro

mercantil.

Las personas naturales y jurídicas extranjeras mediante certificado que las acredite como empresa de transporte marítimo legalmente constituida, conforme a las normas de su país de origen.

Los certificados o documentos se presentarán en original y no podrán tener fecha de expedición superior a tres (3) meses.

2. Identificar plenamente el servicio que se proyecta prestar, estableciendo si se trata de servicio internacional o de cabotaje; de pasajeros, de carga general, de carga a granel, o mixto.

3. Relacionar los puertos colombianos y extranjeros así como las frecuencias si se trata de servicio regular o el área geográfica para el servicio no regular u ocasional.

4. Relacionar y especificar las características de la nave o naves con las cuales prestará el servicio indicando nombre, bandera, tipo, tonelaje bruto y neto, eslora, calado, material del casco, capacidad para contenedores; si son propias o arrendadas, así como número máximo de pasajeros y mínimo de tripulantes y cuál de ellas será el soporte de la habilitación y permiso de operación. Se exceptúan de este requisito las empresas no operadoras de naves.

Cuando la nave base de la habilitación y permiso de operación sea arrendada, el contrato debe tener una duración mínima de seis (6) meses y se debe anexar copia del mismo al formulario de registro de contrato de fletamento; si el contrato está en idioma diferente al castellano se deberá anexar la respectiva traducción.

Vencido el contrato de arrendamiento, sin que se haya suscrito uno nuevo o prorrogado el anterior, se procederá a imponer las sanciones dispuestas en la Ley 336 de 1996.

5. Registrar las tarifas de fletes y recargos, así como el valor del pasaje tratándose del transporte de pasajeros de acuerdo a lo establecido en el título V del presente decreto, con excepción de las empresas de carga a granel.

6. Relacionar los consorcios, acuerdos, convenios o contratos de transporte marítimo, en los cuales participe la empresa.

7. Las oficinas de las empresas o las de sus representantes, deben ser adecuadas para la prestación de sus servicios y atención al público.

8. Nominar por escrito al agente marítimo que representará a la empresa en Colombia conforme a los artículos 1455 y siguientes del Código de Comercio Colombiano, cuando se trate de empresas operadoras de naves.

El transportador no operador de naves extranjero nominará por escrito a una persona natural o jurídica que lo represente en el país.

9. Presentar certificado vigente de carencia de informes por tráfico de estupefacientes expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia. Se exceptúan de este requisito las empresas extranjeras.

10. Presentar copia de la póliza de accidentes acuáticos para el transporte de pasajeros y/o turistas.

El parágrafo 1 de este artículo 11 fue modificado por el Decreto 1342/2002 así:

Artículo 1°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 11 del Decreto 804 del 8 de mayo de 2001, el cual quedará así:

“Parágrafo 1°. La empresa que pretenda prestar servicio ocasional de transporte marítimo

internacional desde o hacia puertos colombianos, deberá solicitar autorización previa de Dimar por cada viaje, cumpliendo para ello con los requisitos y procedimiento establecidos en el capítulo II, del Título IV del Decreto 804 de 2001, lo que equivale a un permiso de operación y habilitación”.

Artículo 2°. Adicionase al artículo 29 del Decreto 804 del 8 de mayo de 2001 el siguiente párrafo:

“Parágrafo 3°. Cuando la empresa pretenda prestar servicio ocasional de transporte marítimo internacional de pasajeros y/o turistas, la empresa deberá diligenciar el formato establecido por Dimar para tal fin, previo al embarque o desembarque de los mismos, formato que contendrá entre otras la siguiente información:

1. Nombre, bandera, características generales, clasificación y tipo de la nave, fletador, fletante, usuario, garantía para responder por contaminación marina, certificado Internacional de Prevención de la Contaminación por Hidrocarburos (IOPP) vigente y póliza de accidentes acuáticos vigente.
2. Servicio que prestará la nave, indicando la ruta que va a cubrir o los puertos de embarque y desembarque de pasajeros o de recaladas, así como las fechas aproximadas de arribo o zarpe a puerto colombiano o extranjero, según corresponda.
3. Tiempo de duración del fletamento o arrendamiento o número de viajes a realizar.
4. Número de pasajeros.
5. Corredor de fletamento nominado, cuando exista.
6. Agente marítimo nominado.

Artículo 3°. Modifíquese el texto del artículo 38 del Decreto 804 del 8 de mayo de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 38. *Registro*. Toda conferencia marítima que opere en tráfico que cubran puertos colombianos, bien sea que cuente o no entre sus miembros con empresas nacionales de transporte marítimo, deberá registrar ante DIMAR copia del acuerdo respectivo incluyendo las tarifas básicas y recargos y demás componentes que alteren el valor final del transporte, diligenciando el formato correspondiente.

El registro señalado anteriormente debe contener por lo menos la siguiente información:

1. Nombre de las compañías participantes.
2. Objeto de la conferencia.
3. Ambito de aplicación.
4. Características del servicio que se presta.
5. Términos y condiciones para la admisión, retiro y readmisión de empresas de transporte marítimo como miembros.
6. Vigencia de la conferencia.
7. Tarifas básicas, cargos y recargos discriminados por tráfico, puertos y su reglamentación interna correspondiente.”

## **(ii). Normas de seguridad**

No existen normas como tal de seguridad para las empresas sino que son aplicables a las naves.

### **4.4.4. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

- La ley 142 de 1994 define que se mantendrá una estricta separación entre las funciones de regulación, que se ejercerán a través de las comisiones, y las de control y vigilancia, que se ejercerán por el Superintendente y su delegados.
- **Competencia y Procedimientos para Control y Vigilancia** Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y a los Grandes Centros Urbanos Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, a las Personas Prestadoras del Servicio de Aseo en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la normatividad ambiental vigente.
- Los procedimientos contravencionales iniciados como consecuencia de la acción u omisión de los usuarios o de la ciudadanía en general, serán competencia de las Autoridades de Policía de los Municipios o Distritos.
- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ejercerá el control, inspección y vigilancia, en los términos de los artículos 79 y 81 de la Ley 142 de 1994 vigilará y controlará el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad, conforme al procedimiento estipulado en el Título VII, Capítulo II, artículos 106 al 115 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el Código Contencioso Administrativo.

La CREG – a través del estudio “**DEFINICIÓN DE CRITERIOS Y METODOLOGÍAS PARA EVALUAR LA GESTIÓN Y RESULTADOS DE LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE**” desarrollado por Unión Temporal Velasco – Afanador, identificó una metodología que permite evaluar de forma estructurada la gestión de las empresas prestadoras de servicios. A continuación se presentan algunos apartes de dicho estudio relevantes al tema:

- **De los Indicadores:**

La CREG definió un conjunto de indicadores que sirvieran como unidades de medida y que permitieran el seguimiento periódico de las variables que consideró claves, en términos del control de gestión de las empresas. Para efectuar un diagnóstico sobre el nivel de acierto con que fueron seleccionados los indicadores, es necesario considerar el objetivo dual que éstos deben cumplir: **informar y evaluar simultáneamente**.

La consecución de este objetivo dual, requiere que los indicadores reúnan determinadas cualidades en relación con los siguientes aspectos:

- a) *Relevancia*: La información aportada por el indicador ha de ser imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones.
- b) *Pertinencia*: El concepto que expresa el indicador es claro y se mantiene en el tiempo. El indicador es adecuado para lo que se quiere medir.
- c) *Objetividad*: El cálculo a partir de las magnitudes observadas no es ambiguo. Esta cualidad ha de permitir que los indicadores puedan ser auditables por auditores externos que puedan evaluar su fiabilidad en caso de que sea preciso.
- d) *Inequívoco*: El indicador no permite interpretaciones contrapuestas.
- e) *Accesibilidad*: Su obtención tiene un coste aceptable y es fácil de calcular e interpretar<sup>43</sup>.

Para ilustrar el ejercicio, se presenta la siguiente tabla que incluye la evaluación de los aspectos mencionados para el conjunto de indicadores definido por la CREG y aplicables a las empresas de Electricidad y Gas Natural:

**Tabla 8 Indicadores de gestión empresarial**

Indicador/Cualidad	Relevancia	Pertinencia	Objetividad	Inequívoco	Accesibilidad
Índice de Pérdidas	X	X			X
Recaudo Facturación Servicio	X	X	X	X	X
Rotación Cuentas por Cobrar	X	X	X	X	X
Rotación Cuentas por Pagar	X	X	X	X	X
Relación Gastos de Funcionamiento	X	X		X	X
Avance Físico Plan de Inversiones	X				
Avance Ejecución Presupuestal Plan de Inversiones	X	X	X		X
Relación Suscriptores sin Medición	X	X	X	X	X
Reclamos Facturación	X	X	X	X	X
Atención Reclamos Servicio	X	X	X	X	X
Atención Solicitudes de Conexión	X	X	X	X	X
Continuidad del Servicio	X	X		X	

<sup>43</sup> "Principios de Contabilidad de Gestión. Indicadores de gestión para Entidades Públicas". Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – AECA. Documento No 16. Julio de 1997.

Otra categorización de los indicadores que requiere de diagnóstico, para evaluar la validez de los mismos en el contexto del Control de Gestión de empresas prestadoras de servicios públicos, es clasificándolos según su naturaleza. Esta clasificación permite agrupar los indicadores según el aspecto concreto de la gestión empresarial que tratan de medir. Lo anterior da lugar a la identificación de los siguientes tipos de indicadores:

1. Economía: Está relacionada con la adquisición y el aprovechamiento de los *inputs*, que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al menor coste posible o al coste aceptable, en la cantidad adecuada y con una calidad aceptable.

Los *inputs* a tener en cuenta en este control son:

- a) Medios humanos.
- b) Medios materiales.
- c) Medios financieros.

2. Eficiencia: El grado de eficiencia de una actuación viene dado por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o en definitiva por los servicios prestados (*outputs*) con relación a los recursos empleados a tal efecto (*inputs*).

Así una actuación eficiente se definiría como aquella que con unos recursos determinados se obtiene el máximo resultado posible, o la que con recursos mínimos mantiene la calidad y la cantidad adecuada de un determinado servicio.

3. Eficacia: La eficacia de una organización se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos tácitamente incluidos en su misión. Es decir, comparando los resultados realmente obtenidos con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

4. Efectividad: Mide el impacto final de la actuación de la organización sobre el total de la población afectada.

5. Equidad: Se mide sobre la base de la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos (regiones pobres, personas desvalidas, tercera edad, indigentes, etc) en comparación con las mismas posibilidades de la media del país.

6. Excelencia: Esta se remite a la calidad de los servicios, teniendo en cuenta la necesidad de su conocimiento por los usuarios, es decir, cómo percibe el usuario el servicio.

7. Sostenibilidad: Es la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo.”

La CREG adoptó un conjunto de doce (12) indicadores para evaluar el desempeño de las empresas mencionadas, clasificando estos indicadores en tres categorías:

Gestión de Ingresos, Gestión de Egresos y Gestión Usuarios.

Sobre el número de indicadores definido por la CREG, aún cuando, un exceso de indicadores representaría una sobrecarga de información que dificultaría el diagnóstico de gestión, un número insuficiente de los mismos podría impedir que se lleguen a conclusiones ciertas sobre el desempeño de una entidad. Del mismo modo, puede afirmarse que no existe una relación directa entre el número de indicadores utilizados para medir la gestión sobre un aspecto específico del desempeño y el grado de validez del diagnóstico que se obtenga. Aún cuando, minimizar el número de indicadores parecería un objetivo deseable, obviamente no es la única variable a considerar.

Sobre las categorías de indicadores adoptadas por la CREG, éstas, en primera instancia, no resultan incompatibles con la clasificación propuesta de los indicadores según su naturaleza.

No obstante, el nivel de agregación empleado por la Comisión pudo ser el factor que explica la ausencia de indicadores de

Equidad dentro del conjunto. Sin embargo, se trata de una presunción que puede ser equivocada, ya que la CREG puede omitir este tipo de indicadores por otras razones.

La discusión sobre la pertinencia de diseñar o no, grupos de indicadores para las distintas categorías consideradas, así como, la pertinencia y suficiencia de los indicadores adoptados en cada categoría, nos lleva en términos del control de gestión que debe ejercer el Estado, a la revisión del contenido de la ley en lo relacionado con los **principios rectores del control**, los principios rectores de las actividades relacionadas con los servicios y las funciones de la SSPD relativas a la evaluación del desempeño:

El Artículo 45 de la Ley 142 de 1994 dispone: “*Principios rectores del control.*

*El propósito esencial del control empresarial es hacer coincidir los objetivos de quienes prestan servicios públicos con sus fines sociales y su mejoramiento estructural, de forma que se establezcan criterios claros que permitan evaluar sus resultados. El control empresarial es paralelo al control de conformidad o control numérico formal y complementario de éste”.*

El Artículo 60 de la Ley 143 de 1994 dispone que “*Las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad.*

El contenido de las disposiciones transcritas de la Ley 142 de 1994 que hace referencia a los mismos principios y la Ley 143 de 1994, del análisis de los indicadores clasificados según su naturaleza, que se están proponiendo con miras a efectuar el presente diagnóstico, y del análisis de los indicadores adoptados por la CREG, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a. **El control de gestión empresarial debe garantizar que los prestadores de los servicios públicos cumplan con los principios que rigen las actividades relacionadas con los mismos.** Es decir: Eficiencia, Calidad, Continuidad, Adaptabilidad, Neutralidad, Solidaridad y Equidad.
- b. El diseño y adopción de indicadores de Economía, Eficiencia, Eficacia, Efectividad, Equidad, Excelencia y Sostenibilidad, permiten el seguimiento y control del cumplimiento de los principios de Eficiencia, Calidad, Continuidad, Adaptabilidad, Neutralidad, Solidaridad y Equidad, por parte de los prestadores del servicio. Así mismo, dotan a la SSPD de las herramientas necesarias para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas.
- c. La exclusión de indicadores de Equidad, no permitió, en el contexto del control de gestión, el seguimiento del cumplimiento de los principios de Neutralidad, Solidaridad y Equidad definidos por la ley.
- d. Ninguno de los indicadores adoptados por la CREG refleja el principio de Adaptabilidad. Sin embargo, se considera que el cumplimiento de este principio está garantizado: a) en el caso de los segmentos competitivos de la industria, a través de los mecanismos de mercado y de las normas técnicas exigidas por el Ministerio de Minas y Energía; y b) en el caso de los segmentos monopolísticos de la industria, a través de las exigencias contenidas en los códigos y reglamentos técnico-operativos que ha

- expedido la CREG, así como, mediante la fijación de tarifas y cargos aplicando criterios de eficiencia económica.
- e. Aún cuando, los indicadores adoptados por la CREG tienen representación en todas las categorías (con excepción de la categoría de Equidad) y obviando los inconvenientes que presentan algunos de ellos en términos de sus cualidades (Relevancia, Pertinencia, Objetividad, Inequívoco, Accesibilidad), puede afirmarse que la mayoría de ellos son necesarios pero no suficientes, para evaluar la gestión integral de las empresas en las áreas financiera, técnica y administrativa<sup>44</sup>.

■ **De los Referentes:**

Todo indicador requiere de un *referente* para tener significado. Sin una base de comparación, los indicadores, estén o no bien definidos, carecen de valor intrínseco. Los denominados *referentes* corresponden a los criterios de eficiencia que debió fijar la CREG para cada uno de los indicadores adoptados. Sin ellos, el indicador informa pero no evalúa, es decir, el cálculo del indicador arroja un resultado numérico sobre el cual no se puede afirmar o negar algo. Aún cuando, por vía interpretativa se podría afirmar que algunos de los *referentes* se encuentran definidos tácitamente, por estar establecidos en otros actos administrativos expedidos por la Comisión, no son explícitos en las Resoluciones emitidas por la CREG sobre control de gestión y resultados.

Los *referentes* prefijados para cada indicador, permiten emitir juicios cuantitativos y cualitativos, parciales o integrales (dependiendo del nivel de acierto en la escogencia y en el diseño de los indicadores), sobre el desempeño de las empresas.

Aunque trasciende el alcance del diagnóstico, cabe mencionar que existen muchas opciones para la definición de referentes. Entre las opciones más utilizadas se encuentran: Referentes Estándar, Referentes Mayoritarios, Referentes Inter-Servicio, Referentes de Precios de Mercado, Referentes de Tendencia y Referentes Gerenciales. La metodología, o el procedimiento empleado para la fijación de *referentes* corresponde a la técnica de benchmarking.

Desde el punto de vista conceptual, el gran vacío en los desarrollos regulatorios de la CREG sobre el tema de control de gestión y resultados, se relaciona entonces con la indefinición de *referentes* para los indicadores.

No se deben confundir las metas que pactaban las empresas con la UPME, en el contexto de los planes de gestión, con los “referentes”. La ley dispuso que las metas que se establecieran fueran congruentes con las previsiones. Lo anterior no implica que las metas estén reflejando la aplicación de criterios de eficiencia, así como tampoco implica que la consecución de dichas metas permita calificar automáticamente a la empresa, sin que medien otras consideraciones, como una empresa eficiente y sostenible.

El cumplimiento de metas, bajo el supuesto de que las mismas se hayan fijado adecuadamente y sean congruentes con las previsiones, solo representan un esfuerzo de la

---

<sup>44</sup> Como se verá más adelante, la SSPD no tiene acceso al Plan de Acción y al Plan Financiero de las empresas. Es decir, efectúa el control de gestión únicamente a través de los indicadores.

administración por mejorar el desempeño. Únicamente los *referentes* permiten calificar la gestión de la empresa en términos de su nivel de eficiencia y su grado de sostenibilidad. De haber contado con *referentes*, las evaluaciones de gestión efectuadas por la SSPD hubieran arrojado resultados con toda certeza diferentes.

▪ **Del Modelo de Evaluación:**

El modelo de evaluación de gestión regulado mediante Resolución CREG-232 de 1997, tiene las siguientes características:

- 1) El modelo mide las desviaciones entre los indicadores reportados por las empresas y las metas establecidas por la UPME para cada uno de ellos.
- 2) El modelo homogeniza en unidades monetarias las desviaciones que se registran entre cada indicador y su correspondiente meta. La homogenización en unidades monetarias de las desviaciones, es el resultado de estimar el costo de oportunidad de los ingresos dejados de percibir, o de los costos no ahorrados, por incumplimientos con relación a las metas pactadas.
- 3) El modelo agrega todas las desviaciones, una vez expresadas en unidades monetarias, denominando a esta sumatoria como Costo Total de Gestión.
- 4) El modelo calcula un Indicador Global de Gestión, definido como la relación entre el Costo Total de Gestión y los Ingresos Operacionales, expresando esta razón en términos porcentuales.

La efectividad del modelo desarrollado como instrumento de evaluación de gestión y en el contexto del marco legal descrito, depende de los siguientes factores:

- Todos los indicadores tiene las cualidades de Relevancia, Pertinencia, Objetividad, Inequívoco y Accesibilidad.
- Existen indicadores para todas las categorías de clasificación según su naturaleza. Es decir: Economía, Eficiencia, Eficacia, Efectividad, Equidad,
- Excelencia y Sostenibilidad.
- Existen indicadores que reflejan los principios de Eficiencia, Calidad, Continuidad, Adaptabilidad<sup>5</sup>, Neutralidad, Solidaridad y Equidad.
- El conjunto de indicadores establecidos por categoría, según su naturaleza, son necesarios y suficientes para lo que pretenden medir.
- Existen indicadores que reflejan la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas.

En las condiciones descritas, podría afirmarse que el modelo desde el punto de vista conceptual, representa una opción adecuada y atractiva para la evaluación de la gestión de las empresas, teniendo en cuenta su simplicidad. Sin embargo, a la luz de las consideraciones efectuadas en el ítem anterior, el tema de los *referentes* adquiere relevancia significativa en un modelo basado en la cuantificación de desviaciones.

Si las metas fueran equivalentes, o muy próximas a los *referentes*, la aplicación del modelo arrojaría resultados consistentes y confiables sobre la situación real de una empresa en términos de gestión. No obstante, debido a que las metas difieren ostensiblemente de los *referentes* (téngase en cuenta que los criterios de definición de ambas variables no guardan relación alguna), la aplicación del modelo arrojará resultados inconsistentes, incoherentes y posiblemente incongruentes.

▪ **Del Balance de los Mecanismos de Control:**

Mediante Resolución CREG-053 de 2000 la Comisión reguló el balance de los mecanismos de control aplicable a todas las entidades y organismos que se encuentran legalmente facultados para ejercer el control empresarial en el sector de electricidad y gas combustible. Las instancias de control previstas en la ley son las siguientes: i) Control Interno, ii) Control Fiscal, iii) Auditorías Externas y iv) Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Entre las disposiciones establecidas en la norma se destacan:

i) Regulación de un “Instrumento Único del Control de Gestión y Resultados” que establece que todas las instancias de control deberán ceñirse a los indicadores de gestión definidos por la Comisión.

ii) Definición de la existencia de un “Formato Unificado de Información” que debería ser desarrollado por la SSPD.

iii) Disposición sobre la obligatoriedad de que los organismos de control tuvieran en cuenta los informes de evaluación elaborados por las Auditorías Externas.

En el caso de concesiones, el informe básico sería el elaborado por los Interventores nominados por la autoridad concedente.

iv) Determinó que los organismos encargados de ejercer el control de gestión deben tener en cuenta las evaluaciones realizadas por la SSPD en materia financiera, técnica y administrativa.

v) Determinó que el traslado de pruebas entre organismos de control con el fin de evitar la ejecución de trámites repetitivos.

Aún cuando, la Resolución trata de racionalizar el balance de los mecanismos de control, no precisa suficientemente la relación y ámbitos de acción de las diferentes instancias involucradas. Por ejemplo: Qué evaluación financiera tiene prioridad, la de la Revisoría Fiscal y/o Contraloría, o la del Auditor Externo (o

Interventor en el caso de concesiones). Esta definición se precisa para definir responsabilidades en el proceso de evaluación de la gestión. En las circunstancias actuales, la responsabilidad tiende a diluirse y adicionalmente los informes pueden resultar contradictorios, o inconsistentes.

Por otra parte y dado que la SSPD es la responsable de última instancia por la evaluación de gestión de las entidades, los informes elaborados por el Revisor Fiscal y las Auditorías Externas (o Interventorías) adquieren el carácter de evaluaciones preliminares, debilitando la responsabilidad que realmente tienen estas instancias de control. Lo anterior sugiere que sería deseable precisar en todos los casos y para los distintos grupos de variables, las fuentes oficiales de información sobre las cuales deberá basarse la SSPD para efectuar diagnósticos.

Esto permitiría establecer responsabilidades en el caso de diagnósticos equivocados o deficientes. Debido a la no precisión de las fuentes oficiales y las respectivas responsabilidades, la Superintendencia, además del control que debe ejercer sobre las empresas, debe efectuar procesos adicionales de verificación de la información remitida por las distintas instancias, restándole eficiencia a esta entidad.

En síntesis, la definición del balance de los mecanismos de control es incompleta, en la medida en que no se establezcan responsabilidades precisas sobre las evaluaciones y datos que nutren el sistema de Control de Gestión y Resultados.

## 5. LA EMPRESA-

---

### 5.1. LICENCIAS

#### 5.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>45</sup>

- La Intervención del Estado
- La Seguridad
- La Libre Empresa

#### 5.1.2. CONTENIDO

Este tema responde a preguntas como

##### **Qué requerimientos define la ley para que una empresa de transporte pueda operar?**

- Responsabilidades del transportador
- Requisitos de carácter legal o jurídico que debe cumplir el sector privado para prestar el servicio de transporte
- Cómo se otorga al privado la posibilidad de operar transporte.

#### 5.1.3. GENERALIDADES

##### 5.1.3.1. REQUISITOS PARA LA CREACION Y OPERACIÓN DE EMPRESAS:

- Solo pueden exigirse los requisitos establecidos en normas legales y en los reglamentos
- Al Estado, le corresponde la planeación, control, regulación, vigilancia de las empresas.
- La empresa debe actuar profesionalmente. Cumplir previsiones legales de seguridad.
- Corresponde al Ministerio de Transporte, definir la política integral del transporte y las políticas generales aplicables al interior de cada modo de transporte, las cuales deben tener como objetivo la prestación de un servicio **EFICAZ, SEGURO, OPORTUNO Y ECONÓMICO** en todo el territorio nacional; así como la prestación de un servicio de transporte internacional, en las mismas condiciones, que sirva de instrumento de integración y de apoyo a la política de comercio exterior.
- En ejercicio de esta función, le corresponde al Ministerio
  1. Expedir la regulación general aplicable al interior de cada modo de transporte, de conformidad con los criterios básicos.
  2. Expedir la regulación de aplicación general que asegure el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos, así como su adecuada complementación.
  3. Expedir la regulación general relativa al control sobre la actividad inherente a cada modo de transporte.
  4. Expedir las demás regulaciones de carácter general que sean necesarias para la adecuada ejecución de la política de transporte

---

<sup>45</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- La competencia económica en materia de transporte es libre. Existe un abanico de posibilidades para prestar el servicio de transporte.
- La política puede partir desde la prestación directa y exclusiva por parte del Estado, hasta autorizar su prestación únicamente por particulares, pasando por soluciones mixtas, en las cuales, se puede hacer mayor énfasis en alguno de los extremos.
- La empresa de transporte no está cumpliendo las funciones que se le han encomendado
- El Estado por su parte, no esta cumpliendo adecuadamente su función de regularlas y vigilarlas

#### **5.1.4. EN LOS MODOS**

##### **5.1.4.1. Marítimo**

###### **5.1.4.1.1. REGLAMENTACIÓN TÉCNICA SOBRE PERSONAL OPERADOR (OPERADORES PORTUARIOS Y PERSONAL ESPECIALIZADO DE MAR Y EN TIERRA)**

###### **5.1.4.1.1.1. Criterios para conceder licencias**

Los operadores de servicios portuarios no requieren de una licencia como tal para poder operar en los diferentes puertos colombianos pero si deben registrarse en la Superintendencia de Puertos y transporte.

En el Decreto 2091/1992, se encuentran los requisitos para el registro de dichos operadores de servicios portuarios, cumpliendo con un mandato de la Ley 1/91 y reglamenta su actividad.

Como primera medida define los servicios que estos operadores pueden prestar. Practicaje, Servicio de remolcador y lanchas, Amarre- Desamarre, Acondicionamiento de plumas y aparejos, Apertura y cierre de bodegas y entrepuentes, Estiba- desestiba, Cargue y descargue, Tarja, Trincada, Manejo terrestre o porteo de la carga, Reconocimiento y clasificación, Llenado y vaciado de contenedores, Embalaje de la carga, Reparación de embalaje de carga, Pesaje y cubicaje, Alquiler de equipos, Suministro de aparejos, Recepción de lastre de basuras, Almacenamiento, Reparación de contenedores, Usería.

En razón de la vigilancia e inspección que le corresponde ejercer a la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los operadores portuarios y del consecuente cobro que la misma debe realizar de la respectiva tasa de vigilancia, los operadores portuarios deben inscribirse ante esta entidad, cumpliendo una serie de requisitos que garantizan la eficiencia y calidad del servicio.

El formulario para el registro deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. General: Que incluirá nombre o razón social, NIT o Cédula de Ciudadanía,

- registro mercantil, representante legal, dirección y sucursales existentes.
2. Servicios de operación que prestará.
  3. Capacidad de operación.
  4. Tonelaje anual por productos, cuando se trate de servicios relacionados con el manejo de la carga.
  5. Puerto donde prestará servicios
  6. Información administrativa y financiera

Las personas jurídicas deberán anexar certificado de existencia y representación legal y acreditar que su objeto comprende la realización de alguna o algunas de las actividades enumeradas en el artículo 1º del Decreto 2091/92.

Las personas naturales, deberán acompañar certificación de la matrícula del establecimiento de comercio ante la respectiva Cámara de Comercio.

La relación del operador portuario es directamente con la Sociedad portuaria en donde presta sus servicios y con el usuario o cliente. Cualquier falla esta sancionada por el Decreto 1002/93 que contiene sanciones y procedimientos administrativos.

La operación de pilotos prácticos tiene su propia reglamentación mediante la Ley 658 de 2001 por la cual se regula la actividad marítima y fluvial de practica como servicio publico en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional.

Otra categoría de personal operador se refiere a los trabajadores especializados marítimos los cuales están regulados por el Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW / 78) allí se establece los requisitos mínimos que debe satisfacer la gente de mar para obtener la licencia de navegación y son reglas aceptables para el entrenamiento y la titulación y en la norma nacional Decreto 2324/84 en su Título VII Del Personal la Marina Mercante para la habilitación y licencias del personal de mar y de tierra.

#### **5.1.4.1.1.2. Normas de seguridad**

El Operador Portuario será responsable de conformidad con el Código Civil, Código de Comercio y demás disposiciones, desde el momento en que se hace cargo de las mercancías, equipos portuarios e instalaciones portuarias, hasta el momento en que las pone en poder o a disposición de la persona facultada para recibirlas.

Para amparar los riesgos, los Operadores Portuarios constituirán pólizas apropiadas, que serán establecidas de acuerdo con el estudio de evaluación de los mismos, que contraten con las Sociedades Portuarias o las personas a quienes prestan sus servicios.

Por otra parte el Operador Portuario debe cumplir con el reglamento de operaciones que tiene cada Sociedad Portuaria o Terminal en donde preste sus servicios. Este esta regido por la Resolución 71/1997, de esta norma se habla mas extensamente en el punto de reglamentación sobre infraestructura mas adelante.

## **5.1.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

### **5.1.5.1. Acueducto, alcantarillado y saneamiento**

Normatividad-Descripción

### **5.1.5.2. Energía y distribución de Gas Combustible**

Normatividad-Descripción

### **5.1.5.3. Telecomunicaciones**

Normatividad-Descripción

## **5.1.5.4. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

## **5.2. LA COMPETENCIA**

### **5.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>46</sup>**

- Libre Empresa
- Eficiencia

### **5.2.2. CONTENIDO**

Este tema responde a preguntas cómo:

#### **Cómo se genera competencia en el sector privado para operar el servicio?**

Competencia por el mercado o en el mercado

### **5.2.3. GENERALIDADES**

#### **5.2.3.1. LA COMPETENCIA ECONÓMICA EN MATERIA DE TRANSPORTE ES LIBRE.**

El Ministerio del ramo, podrá tomar las medidas que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio básico de transporte de pasajeros y carga en todo el Territorio Nacional.

.- No obstante, la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, de cualquier orden, solamente prestarán el servicio público de transporte cuando éste no sea prestado por los particulares.

---

<sup>46</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

En todo caso, cuando fuere prestado por cualquiera de ellas, se someterá a las regulaciones establecidas por la autoridad competente.

.- El Ministerio sólo aplicará a la iniciativa privada las restricciones establecidas en la ley y en los convenios internacionales, **EN ESPECIAL AQUELLAS QUE TIENDAN A EVITAR LA COMPETENCIA DESLEAL Y A GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS**. Las personas que cumplan los requisitos establecidos en las regulaciones de carácter general podrán acudir a la prestación del servicio público de transporte

CONDUCTAS CONTRARIAS A LA LIBRE COMPETENCIA : (D. 2153/92, art. 47. )

Entre las conductas contra la libre competencia, que se destacan, mencionaremos:

#### **5.2.3.2. ACUERDOS CONTRA LA LIBRE COMPETENCIA**

- Se consideran contrarios a la libre competencia, en transporte, entre otros, los siguientes acuerdos:
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto la fijación directa o indirecta de precios.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto determinar condiciones de venta o comercialización discriminatoria para con terceros.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto la repartición de mercados entre productores o entre distribuidores.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto la asignación de cuotas de producción o de suministro.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto la asignación, repartición o limitación de fuentes de abastecimiento de insumos productivos.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto la limitación a los desarrollos técnicos.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales que por su naturaleza no constituirían el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto abstenerse de prestar el servicio o afectar sus niveles de prestación.
- Los que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas.
- Los que tengan por objeto o tengan como efecto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización (Adicionado, art. 16, L. 590 de 2000. )

#### **5.2.3.3. ABUSO DE POSICION DOMINANTE. D. 2153/92, Art. 50**

Constituyen abuso de la misma, el ejercicio por parte del transportador, de las siguientes conductas :

- Precios predatorios : La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada o expansión de éstos.
- Discriminación vertical : La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un usuario o remitente en situación desventajosa frente a otro usuario o remitente de condiciones análogas.
- Condicionamientos para la contratación : Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro del servicio, a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyan el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.
- Discriminación horizontal : La venta a un remitente en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro, cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.
- Precios predatorios regionales : Vender o prestar servicios de transporte en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel en que se ofrece en otra parte del territorio colombiano, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la operación.
- Obstrucción del mercado (Corte Constitucional, Sent. T-34, enero 25 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández ) Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.

#### **5.2.3.4. LA COMPETENCIA DESLEAL :**

- .- En desarrollo de la Constitución ( ART. 333 ) y en armonía con la tendencia a que el Estado actúe como organizador y corrector del mercado, sin perjuicio de otras formas de protección (Ley 256/96, Art. 1 ). otras normas de estímulo de la competencia se encuentran, por ejemplo,
- en la Ley 155 de 1959 y en los Decretos 3466 de 1982, 2153 de 1992 y 991 de 1998. )
- Además, se ha desarrollado una legislación que tiene por objeto garantizar la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal, en beneficio de todos los que participen en el mercado y en concordancia con lo establecido en el Convenio de París ( Convenio de París : Numeral 1 del artículo 10 bis. Este convenio se aprobó mediante la Ley 178 de 1994 )
- .- *Dentro del concepto de prestaciones mercantiles, se comprenden las de transporte, puesto que aquellas pueden consistir en actos y operaciones de los participantes en el mercado, relacionados con la movilización de bienes y mercancías, la prestación de servicios o el cumplimiento de hechos positivos o negativos, susceptibles de apreciación pecuniaria, que se constituyen en la actividad concreta y efectiva para el cumplimiento de un deber jurídico (Ley 256/96, Art. 5. )*
- .- " La posibilidad efectiva que tienen los participantes en un mercado, de concurrir a él en contienda con los demás, con el objeto de ofrecer y vender bienes o servicios a los consumidores y de formar y mantener clientela " ( Corte Constitucional, Sent. T-34,

enero 25 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández ), deviene de interpretar la ley de conformidad con principios constitucionales como el de la actividad económica e iniciativa privada libres dentro de los límites del bien común; o el de la competencia económica libre y leal, pero responsable.

#### **5.2.3.5. PROHIBICION DE ACTOS DE COMPETENCIA DESLEAL :**

- Quedan prohibidos los actos de competencia desleal. Los participantes en el mercado deben respetar en todas sus actuaciones el principio de la buena fe comercial.
- En concordancia con lo establecido por el Convenio de París (Por el numeral 2 del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994 ), se considera que constituye competencia desleal, todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de la buena fe comercial, a los usos honestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado ( Ley 256/96. Art. 7 Prohibición general )
- - Actos de competencia desleal, son entre otros, aquellos para desviar la clientela (Ley 256/96. Art. 7 Prohibición general ); de desorganización ( Ley 256/96, art. 9 ); de confusión (Ley 256/96, art. 10 ); de engaño (Ley 256/96, art. 11 ); de descrédito (Ley 256/96, art. 12 ); de comparación (Ley 256/96, art. 13 ); de imitación ( Ley 256/96, art. 14 ); de explotación de reputación ajena (Ley 256/96, art. 15 ); de divulgación de secretos (Ley 256/96, art. 16 ); de inducción a la ruptura contractual (Ley 256/96, art. 17 ); de violación de normas, ( Ley 256/96, art.18 ); de pactos desleales de exclusividad (Ley 256/96, art. 19
- - La competencia desleal puede ser objeto de varias formas de protección y por tanto una misma conducta puede ser sancionada por diferentes autoridades
- La carga de la prueba corresponde en principio a quien alega el hecho, pero el Juez puede desplazar esta carga en virtud de la especialidad en materia probatoria, cuando se trata de controversias originadas sobre actos de engaño, actos de comparación; eventos en los cuales, el juez, en el momento de decretar la práctica de pruebas, podrá requerir de oficio al demandado para que aporte las pruebas relativas a la exactitud y veracidad de las indicaciones o manifestaciones realizadas. Cuando dicha prueba no sea aportada, el juez podrá estimar que las indicaciones o manifestaciones enjuiciadas son inexactas o falsas ( Ley 256/96, art. 32 ).

Gran parte del enfoque legal, está encaminado a proteger a los competidores en lugar de la verdadera competencia.

Existe gran riesgo de captura del regulador por los regulados, para no permitir competencia.

.- El sistema de permisos o concesiones, puede generar situaciones privilegiadas, que limitan o eliminan la competencia y hacen una transferencia gratuita a las empresas, de lo que es un patrimonio público

.- **No existe Competencia efectiva:** *Un mercado es efectivamente competitivo si: 1) las empresas que operan en el mercado fijan sus precios independientemente (es decir, de manera no cooperativa); y 2) ninguna de las empresas puede incrementar sus precios por encima del de las demás de manera sostenida, sin perder una parte substancial de su cuota de mercado.*

#### **5.2.4. EN LOS MODOS<sup>47</sup> Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

- El sector transporte es uno de los más complejos ya que abarca varios subsectores o modos, como son, carretero, ferrocarril, marítimo, vías fluviales internas, y aéreo. Así mismo cada modo puede proporcionar distintas clases de servicios y productos.
- Adicionalmente, los servicios de transporte se pueden clasificar de acuerdo con su cobertura geográfica en servicios de transporte rural, urbano, nacional, e internacional y de acuerdo con el tipo de usuarios: pasajeros o carga.
- Por su parte, cada modo requiere de infraestructura, como son carreteras, vías de ferrocarril, puertos, aeropuertos, terminales, y demás instalaciones necesarias.
- En consecuencia, la demanda actual de un servicio de transporte, exige la prestación de un servicio logístico integral, esto es, una prestación que involucre la ciencia, la tecnología y la informática de la actividad, aplicado al manejo de la carga con el objeto de hacerla llegar segura y a tiempo a un destino final.

##### **5.2.4.1. Carretero**

#### **Estructura de mercado y competencia**

- En este segmento se presentará a manera de motivación las principales conclusiones de la Empresa Consultora NERA sobre el estado de la Competencia.
- La tendencia actual nivel mundial y, particularmente en los países similares a Colombia, ha sido reservar la provisión de la infraestructura al sector privado a través del sistema de concesiones.
- Dada las características propias de los requerimientos de infraestructura, se observa que la competencia en este mercado es limitada y, para poder promover la eficiencia, se requiere normalmente de alguna forma de supervisión, intervención y reglamentación del Estado.
- Por su parte, lo usual en los servicios de transporte y particularmente, en el sector de transporte terrestre, es permitir que los servicios de transporte de carga terrestre se presten en condiciones de libre competencia.

---

<sup>47</sup> Basados en : “Regulación de los servicios de transporte en Colombia y Comercio Internacional”. Zenaida María ACOSTA DE VALENCIA. Documento 265, de 23 de Agosto de 2004. de la serie ARCHIVOS DE ECONOMIA, de la Dirección de Estudios Económicos, del Departamento Nacional de Planeación [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

- En consecuencia, tanto el sector público como el privado tienen un grado variable de participación en la propiedad, suministro y operación de los servicios de transporte de carga terrestre.
- En este sentido, es pertinente analizar primero la estructura de costos de las empresas del sector.
- Como peculiaridad se aprecia que el sector servicios de transporte de carga, presenta costos fijos y hundidos relativamente bajos.
- Así mismo, dado que los servicios de carga involucran a un gran número de empresas y de agentes que pueden arrendar o subcontratar sus camiones y vehículos, lo cual a su vez, le permite a los agentes transformar sus costos fijos en variables; la economías de escala no son muy importantes.
- En términos de economías de red, si podría haber ventajas en la medida en que las empresas estén en capacidad de cubrir extensas zonas con múltiples destinos y así optimizar el conjunto de las rutas y de la flota y minimizar los viajes en vacío.
- No obstante, gracias a las nuevas tecnologías y, en especial, al Internet es posible contactar a empresas especializadas o independientes que requieran del transporte de bienes hacia la dirección conveniente y obviar, de esta manera, los viajes en vacío.
- Por su parte, la estructura del mercado está compuesta por grandes empresas que se encargan de transportar grandes volúmenes a largas distancias y generalmente están en capacidad de prestar otra clase de servicios auxiliares y complementarios.
- Pero también existen empresas pequeñas y medianas que en ocasiones únicamente poseen un camión y que se especializan en la distribución regional o son subcontratadas por las grandes empresas para transportes específicos.
- Finalmente, están las empresas especializadas en segmentos específicos como servicios de transporte refrigerado o de material peligroso.
- De acuerdo con lo señalado anteriormente, es claro que el sector está preparado para ajustarse tanto al tamaño como a la demanda del mercado.
- En consecuencia, y con base en el benchmark internacional identificado por la empresa de consultoría NERA y en las apreciaciones de distintos gremios, se deduce que el sector operación servicios transporte terrestre de carga es un mercado perfectamente competitivo en el cual impera la ley de la oferta y la demanda.
- En efecto, una de las grandes conclusiones es que el sector de transporte de carga por carretera no requiere de regulación económica.
- Esta afirmación es trascendental en virtud de la importancia de este sector para el comercio exterior del país y en la cadena de abastecimiento.
- El estado debe intervenir cuando hay grandes distorsiones en materia de precios, pero en un mercado regido por las leyes de la oferta y la demanda y sin grandes riesgos de abusos por posiciones dominantes, la introducción de regulación podría generar un efecto perverso en la economía.
- En este sentido, siendo la cadena de abastecimiento y distribución la clave de la competitividad de nuestros bienes y servicios, la reglamentación de los fletes puede generar un efecto perverso que se traduciría en aumentos de los precios finales de los bienes y servicios que afectaría la competitividad de nuestras exportaciones.
  
- No obstante, persisten barreras que impiden el cabal funcionamiento del servicio de transporte terrestre de carga como conducto de exportaciones e importaciones, como son los trasbordos en la frontera, la no libre circulación de los camiones a través de las

fronteras, permisos licencias controles entre otras, que retrasan la operación y debilitan la cadena de distribución. Para tal efecto, están los acuerdos bilaterales o multilaterales que en principio deberían atenuar estas barreras.

- Así mismo, este sector está expuesto a externalidades como son los paros camioneros que atentan contra la libre circulación de los bienes, los desastres naturales como derrumbes o deslizamientos, los accidentes y la inseguridad, los cuales pueden crear serios problemas en el suministro oportuno de los bienes.

#### **5.2.4.2. TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL :**

- En términos de comercio es decir de la carga transportada a través de las carreteras del país, bien sea para consumo doméstico o foráneo, es fundamental contar con una excelente infraestructura vial.
- En este sentido y, con el ánimo de liberalizar el comercio y minimizar las barreras que aún persisten en las fronteras y dinamizar el comercio subregional, la Comunidad Andina adoptó una serie de Decisiones comunitarias que se relacionan a continuación
- En primera instancia, la Decisión 271 de 1990, estableció el Sistema Andino de Carreteras el cual tiene por objeto vincular los países andinos entre sí y con los demás países de América del Sur.
- Así mismo, busca atender el intercambio comercial entre los países andinos y disminuir los costos de transporte de forma tal que incentive la producción subregional y fomente el transporte turístico y de pasajeros en la región.
- La Decisión 477 adopta el “Régimen de Tránsito Aduanero Internacional”, que facilita la operación de transporte internacional entre aduanas de partida, paso de frontera y destino a través de los diferentes modo de transporte incluido el transporte multimodal.
- La red vial colombiana está integrada por las troncales que van de sur a norte como la Troncal de Occidente, la Troncal Central (Río Magdalena) y la Central del Norte. Así mismo, están las troncales transversales que atraviesan el país de Oriente a Occidente como la del Eje Cafetero de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
- Es de reasaltar que dada la geografía y el desarrollo del país, la mayor parte de la red vial está localizada en la región andina, es decir en el centro y occidente del país.

#### **5.2.4.3. Férreo**

- La importancia de este sector como instrumento de enlace y de integración de los demás medios de transporte en el encadenamiento del lugar de producción con el puerto de despacho es enorme.
- Especialmente, con miras a la implementación de un sistema multimodal como elemento esencial del desarrollo económico y comercial del país, el transporte férreo sería actualmente el eslabón perdido.
- El servicio de transporte férreo es el conjunto organizado de operaciones con las que se ejecuta el traslado de personas y mercancías haciendo uso combinado de infraestructura y material rodante.

#### **.- LA Competencia EN LO FERREO :**

- Si bien en nuestro país este sector es poco explotado se pueden establecer algunas barreras a la provisión del servicio que aplican tanto a los operadores nacionales como a los extranjeros.
- En efecto, muchas de las barreras son de carácter técnico y obedecen a las características propias de los equipos, al estado de la infraestructura, los requerimientos de personal o la topografía propia de nuestro país.
- Por otra parte, por lo general las locomotoras bien sea compradas o subarrendadas son bastante costosas, lo cual tiene un efecto perverso sobre el inversionista, que únicamente estaría dispuesto a invertir en un mercado atractivo y donde pueda recuperar relativamente pronto su inversión.
- En este modo tal vez lo primordial es que la regulación esté enfocada hacia la entrada al mercado bien sea permitiendo la entrada libre al mercado (con base en el cumplimiento requerimientos técnicos) o a través de concesiones.
- En cualquier caso la operación requiere un control permanente de la seguridad y de la calidad, lo cual se puede potencializar mediante la exigencia de licencias.
- Una política de regulación de precios vía control de tarifas, se justificaría en los casos en que hubiese riesgo de abusos de posición dominante por falta de competidores.

#### **5.2.4.4. Marítimo**

- La demanda de servicios marítimos se deriva del comercio exterior. Tradicionalmente, el tráfico regular ha estado organizado en dos formas; bien sea como “conferencias”, que son Carteles más o menos integrados, en los cuales se fijan los precios, las frecuencias o como armadores independientes que operan en grande o pequeña escala.
- A su vez, existen dos tipos de conferencias, las conferencias cerradas en las líneas norteamericanas y las conferencias abiertas en el resto del mundo.
- Por otra parte, este sector ha sido uno de los más impactados por el cambio tecnológico. En este sentido, la introducción de los contenedores ha sido benéfico en varios sentidos; primero ha permitido economías de escala derivadas del aumento de la carga y segundo ha aumentado la competitividad de las exportaciones.
- A su vez, los sistemas de localización global, el Internet y sobre todo, el comercio electrónico, han potencializado el comercio exterior.
- En efecto, hoy en día, gracias al Internet es posible encontrar compradores y vendedores, reduciendo costos de intermediarios y optimizando la carga por contenedor.
- Otro beneficio del correo electrónico es la disminución en los costos de transacción vía transferencias electrónicas y de documentación.
- En este mercado el concepto just in time es fundamental y los avances tecnológicos sin duda permiten un mayor seguimiento de la carga.
- De hecho, según el journal of commerce (15 de abril de 1997) mencionaba que “el verdadero motor de la globalización es algo mucho menos visible; la disminución de los costos del transporte internacional”.

#### **.- LA COMPETENCIA EN LO MARITIMO:**

- Siguiendo la misma dinámica que en la sección pasada, para la identificación de la competencia y de las necesidades de regulación se utilizarán las conclusiones de la empresa consultora NERA.
- 
- Según este informe, para el caso de la operación de servicios de transporte marítimo como actividad promotora del comercio internacional se observa lo siguiente:
- En lo referente a la estructura de costos, encontraron economías de escala en la producción de un viaje, derivadas del aumento de la ocupación de la nave y del tamaño del buque.
- En general los costos fijos (tripulación amortización del capital, mantenimiento etc) no varían con la ocupación de la nave, pero al aumentar el tamaño del buque el crecimiento de estos costos es menos que proporcional al aumento.
- Así mismo, existen economías de escala relacionadas con el tamaño de la flota, particularmente derivadas de las economías de red.
- Por otra parte, no existen costos hundidos debido a que los buques pueden ser transferidos para operar en otras líneas.
- En conclusión, en este mercado existe competencia efectiva en la operación de cualquier línea ya que, por una parte, actúan varios operadores simultáneamente y, por otra parte, existe la posibilidad de que nuevos operadores entren al mercado siempre y cuando las condiciones les sean favorables.
- En relación con las características de la demanda el estudio identificó economías de red debido primordialmente a la necesidad de los operadores de maximizar el grado de ocupación como el tiempo de uso productivo de sus naves.
- Esto se evidencia en el elevado riesgo que hay en el sector de no alcanzar los niveles deseados de productividad asociada al tamaño de los buques y a las asimetrías en la demanda entre el origen y el destino de una línea.
- De ahí la utilidad de contar con diversos puntos de conexión en las líneas que cubre el operador. Como se mencionó en las tendencias del sector, los operadores se han visto obligados a contar con grandes flotas y a prestar servicios adicionales a la actividad comercial, lo cual, sin duda, afecta los costos de entrada al mercado.
- En el caso colombiano, según el estudio no debería haber restricciones de acceso al mercado, salvo las relacionadas con los aspectos técnicos, de seguridad o de las condiciones laborales de los tripulantes, para lo cuál bastaría con una licencia.

En efecto, las restricciones al acceso al mercado, tienen que ver más con el cabotaje, el cuál está restringido a buques de bandera colombiana y, con el arrendamiento y fletamento de naves extranjeras, que está sujeto a la no disponibilidad de las naves con las características exigidas, en el país.

### **5.2.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

La Ley 142 de 1994 define acerca del contrato de servicios públicos: Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aún cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios.

Los contratos entre quienes presten el servicio de larga distancia nacional e internacional y sus usuarios se someterán a las reglas del contrato de servicios públicos que contiene esta Ley. Las comisiones de regulación podrán señalar, por vía general, los casos en los que el suscriptor podrá liberarse temporal o definitivamente de sus obligaciones contractuales, y no será parte del contrato a partir del momento en que acredite ante la empresa, en la forma en que lo determinen las comisiones, que entre él y quienes efectivamente consumen el servicio existe actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble. En estos casos se facilitará la celebración del contrato con los consumidores.

**Celebración del contrato.** Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa. En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.

**Partes del contrato.** Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios. El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante los jueces competentes ó bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial.

**Régimen legal del contrato de servicios públicos.** El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta Ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil. Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán éstas. Al definir los efectos fiscales del contrato de servicios públicos, se tendrá en cuenta que, a pesar de tener condiciones uniformes, resulta celebrado con cada usuario en particular.

**Abuso de la posición dominante.** Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en cláusulas que define la ley.

#### **5.2.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

- Se entiende por transporte fluvial como la actividad por medio de la cual se realiza el traslado de personas, animales bienes y/o cosas por ríos, canales, caños, lagunas, lagos,

esteros, ciénagas, embalses, represas y bahías de aguas tranquilas alimentadas por ríos y canales que permitan la navegación.

- Colombia cuenta con una red principal de mínimo 7,763 Km. y una secundaria de 8,153 Km., por las cuales es posible recorrer casi la totalidad del país.
- Esta es una ventaja importante para generar el desarrollo de zonas alejadas, donde es difícil llegar por otros medios, y constituye una excelente alternativa ya que, además de su uso actual para el transporte de hidrocarburos, carga general y pasajeros, representa una alternativa para el transporte de productos desde las regiones productoras hacia los centros de consumo y distribución, pues llega a zonas donde otros modos de transporte no lo pueden hacer, además a menores costos y con impactos ambientales mínimos.
- Sin embargo, debe contar con centros de transferencia que aseguren las ventajas de un posible desarrollo del transporte multimodal.
- El sistema fluvial colombiano está dividido administrativamente en cuatro cuencas: Cuenca Fluvial del Magdalena, Cuenca Fluvial del Atrato, Cuenca Fluvial del Orinoco y Cuenca Fluvial del Amazonas. Siendo las más utilizadas las el Orinoco y Magdalena. En efecto, en la Cuenca del Orinoco se transporta carga, hidrocarburos y cabezas de ganado y, por lo general, el transporte fluvial es de carácter local y se realiza para cubrir las necesidades de los habitantes de la región, con embarcaciones pequeñas.
- A pesar de la importancia de este modo como medio de transporte de carga y como base de desarrollo del comercio exterior, ha sido uno de los más perjudicados, especialmente en lo que adecuación de infraestructura se refiere.

#### **.- COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE FLUVIAL :**

- El estudio de NERA concluye que, para el caso de los servicios de operación de transporte fluvial, existen pocos costos fijos en relación con el tamaño de la empresa, debido a que a diferencia de otros modos, este sector no requiere de sistemas de coordinación o planeación demasiado complejos.
- A su vez, si se utiliza este modo de transporte en conexión con otros modos o con otras actividades como logística etc., se podrían obtener economías de alcance.
- En cuanto a las economías de escala, afirman que dependen proporcionalmente del aumento de la ocupación de la capacidad de las embarcaciones y del tamaño de las mismas.
- Sin embargo, las economías de escala están limitadas por la navegabilidad del río o canal.
- En consecuencia, concluyen que, salvo en los ríos muy grandes, el efecto de los costos medios decrecientes no suelen ser muy significativo.
- En el caso específico del servicios de transporte de carga, el tamaño de la demanda no es determinante del nivel de competencia.
- En resumen, según el estudio contratado con NERA, se concluye que en este sector existe competencia efectiva, dado que o bien actúan varios operadores simultáneamente o existe la posibilidad de que cualquier operador entre al mercado cuando las circunstancias le sean favorables.
- En consecuencia, la necesidad de regulación de la operación de estos servicios se ve reservada casi exclusivamente a regular aspectos relacionados con la capacidad técnica y la seguridad, lo cual es posible controlar a través de licencias.

- Para el caso de las tarifas, el Ministerio de Transporte puede definir el manejo de las concesiones a través de la política de peajes fluviales, cobros por la administración de los puertos y muelles; así como por el manejo de la carga y de esta forma financiar parte de la infraestructura, el mantenimiento y la operación de los río y de los puertos fluviales.
- De acuerdo con el Decreto No. 2171 de Diciembre 30 de 1992, le corresponde a la autoridad Fluvial ejercer la Política del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito e infraestructura fluvial; aplicar la regulación, sancionar a los infractores por violaciones a las normas; planear, dirigir y controlar los programas de encauzamiento, dragado, conservación, operación y señalización de las vías fluviales navegables.
- También debe dirigir y controlar la administración de los puertos a cargo de la Nación.
- Por otra parte, para los puertos fluviales existen tres tipos de operadores de servicio público: a) Puertos concesionados: b) Puertos de capital público. La mayoría son de capital y operación municipales salvo del puerto de Leticia que pertenece y es operado por el Ministerio de Transporte. c) Operadores de puertos privados. Son numerosos y de pequeño tamaño y actividad. Generalmente son construidos y operados o bien por empresas de servicio de transporte de pasajeros o por empresas mineras o industriales (cementos, petroleras, carboneras, industrias de zona franca).
- En general, todos los puertos fluviales ofrecen infraestructura, equipos y servicios muy básicos (muelles, equipos, almacenaje, carga y descarga).

### **5.3. LOS SEGUROS**

#### **5.3.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>48</sup>**

- Eficiencia
- La Seguridad
- Equidad Social
- Sostenibilidad

#### **5.3.2. CONTENIDO**

Este tema responde a preguntas como:

- Qué se le exige a una empresa en cada sector para poder operar?
- Qué requisitos se exigen a una empresa de carga, una empresa de aviación, una empresa de transporte público o de transporte intermunicipal?

#### **5.3.3. GENERALIDADES**

##### **5.3.3.1. EL TRANSPORTE ASEGURADO :**

---

<sup>48</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

El seguro no puede utilizarse para solucionar los problemas del contrato de transporte. Las reglas de éste, serán las mismas exista o no seguro. El seguro adiciona una protección financiera en favor del beneficiario.

Conviene a la operación del transporte darle a los involucrados seguridad para la protección de los riesgos derivados de la actividad, así como resguardar la solvencia de los transportadores para asumirlos y para el pronto pago de las indemnizaciones.

Ninguna institución tan eficiente para cumplir con estos requerimientos que la del seguro, puesto que ella entrelaza los aspectos económicos, técnicos, jurídicos y políticos que para esos efectos se requieren.

El seguro permite compartir los costos de los riesgos entre todos los participantes. En Colombia la legislación ha previsto un transporte asegurado<sup>49</sup>.

### 5.3.3.2. NORMAS

- .- Seguro Terrestre : Art. 994 C.CO + arts. 1117 – 1126
- .- Seguro marítimo = C. de Co. arts. 1703 – 1772
- .- Seguros aéreos = C. de Co. arts. 1900 – 1903

### 5.3.3.3. LIMITES DE INDEMNIZACIÓN

- .- Históricamente se ha dado la tendencia a limitar la indemnización a cargo del transportador.
- .- En el derecho romano y del mediterráneo por la "*fenus nauticum* ", los préstamos que se otorgaban para el transporte de mercancías, quedaban condicionados para su devolución a que el barco arribara a salvo al puerto de destino.
- .- En la "*pecunia traiectica* ", el acreedor asumía el riesgo del naufragio y las pérdidas por piratería. Por la "*lex rhodia* ", si debido a riesgos de la navegación, la mercancía debía arrojarse por la borda del barco, como tal hecho beneficiaba a todos los involucrados, de igual manera todos debían contribuir a la pérdida.
- .- Emanaciones de esta limitación, que permitía compartir los riesgos, se encuentran en instituciones como la de la avería gruesa. "
- .- Solo existe acto de avería gruesa o común cuando intencional y razonablemente se hace un sacrificio extraordinario o se incurre en un gasto de la misma índole para la seguridad común, con el fin de preservar de un peligro los bienes comprometidos en la navegación".
- .- "Los sacrificios y gastos de la avería gruesa estarán a cargo de los diversos intereses llamados a contribuir"<sup>50</sup>.
- .- La limitación de las indemnizaciones y su aseguramiento son acogidos por la mayoría de las legislaciones.

---

<sup>49</sup> Art. 994 C.CO + arts. 1117 – 1126, Seguro marítimo = arts. 1703 – 1772, Seguros aéreos = arts. 1900 – 1903

<sup>50</sup> C.Co. Art. 1518.-

- .- Se presenta un interés contrapuesto entre los operadores del transporte que buscan tener claridad sobre los riesgos y los límites a indemnizar, y los usuarios que no desean perder la protección que el conjunto de normas jurídicas les brinda.
- .- Para efectos del seguro conviene a su estructuración, con la finalidad de compartirlo con todos los participantes, delimitar los montos indemnizables tanto en su duración como en su cuantificación.
- .- Nuestra legislación, para el transporte terrestre, optó por el valor declarado.
  - .- Art. 1031 C.Co. = Valor declarado, como principio indemnizatorio, bajo las reglas determinadas en esta norma en cita.
  - .- Los decretos vigentes relativos a la operación, atribuyen a la empresa de transporte público, la obligación de tomar con una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia, pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual, que las ampare contra los riesgos inherentes a la actividad transportadora.

#### **5.3.3.4. SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL DE LA EMPRESA :**

- Las empresas de servicio colectivo, metropolitano, distrital, y municipal de pasajeros; las de transporte de pasajeros por carretera; las de pasajeros en vehículos taxi; las de servicio automotor especial; las de servicio automotor mixto, deben tomar un seguro por : a = muerte; b = incapacidad permanente; c = incapacidad temporal; d = gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios. El monto asegurable por cada riesgo no podrá ser inferior a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes por persona.
- Las empresas de transporte público automotor de carga, deberán tomar por cuenta propia o por cuenta del propietario de la carga, un seguro que cubra a las cosas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte.

NORMAS : D. 173 del 2001, art. 17; D. 170 del 2001, art. 19; D. 171 del 2001, art. 18; D. 172 del 2001, art. 18; D. 174 del 2001, art. 17; D. 175 del 2001, art. 18

#### **5.3.3.5. SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL A CARGO DE LA EMPRESA :**

Las empresas de servicio colectivo, metropolitano, distrital, y municipal de pasajeros; las de transporte de pasajeros por carretera, las de pasajeros en vehículos taxi; las de servicio automotor especial; las de servicio automotor mixto, deberán cubrir al menos, los siguientes riesgos :

- a) Muerte o lesiones a una sola persona,
- b) Daños a bienes de terceros,
- c) Muerte o lesiones a dos o más personas.

El monto asegurable por cada riesgo no podrá ser inferior a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

NORMAS : D. 170 del 2001, art. 19; D. 171 del 2001, art. 18; D 172 del 2001, art. 18; D. 174 del 2001, art. 17; D. 175 del 2001, art. 18

## 6.EL USUARIO

---

### 6.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### 6.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>51</sup>

- La Soberanía del Pueblo
- La Libre Circulación
- La Seguridad
- Equidad Social
- Eficiencia

#### 6.1.2. CONTENIDO

Este tema responde a preguntas como:

- Existen mecanismos de participación del usuario en la planeación y/o en el control?
- Qué se dice en lo relacionado con la participación?

#### 6.1.3. GENERALIDADES

- Como derecho constitucional esencial y como principio rector del transporte, la participación esta planteada en el régimen jurídico para la totalidad de los modos.

##### 6.1.3.1. LA SOBERANIA DEL PUEBLO.

La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

.La **participación** es tema central de la Constitución :

.- Preámbulo : “ UN MARCO JURÍDICO, DEMOCRÁTICO Y **PARTICIPATIVO** “

• Art. 1 C.N.: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, .... Democrática, **PARTICIPATIVA** y pluralista.....

• Art. 2 C.N. : fin esencial del Estado ..... Facilitar la PARTICIPACION de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación ....

• Art. 3 C.N. : la soberanía popular = instrumentos de participación.

• Varias formas de participación, Ley 105 = desarrollo. Art. 4.

- C.N. PREAMBULO. EL PUEBLO DE COLOMBIA, En ejercicio de su poder soberano, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

- C.N. ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República .... participativa

---

<sup>51</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- C.N. ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: ..... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; .....
- C.N. ARTICULO 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa .....
- L. 105/93 : Art. 3. ord. 4.- Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.

#### **6.1.4. EN LOS MODOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

- **Participación de los Usuarios en el control de la Gestión Contractual.**

En todos los casos en los cuales las entidades territoriales o las personas prestadoras decidan contratar la prestación de los servicios públicos a que hace referencia la presente resolución, el municipio deberá asegurar, en los términos del numeral 5.2 del Artículo 5 de la Ley 142 de 1994, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las personas que presten el servicio, lo cual podrá hacerse a través de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos que deberán conformarse de acuerdo con lo establecido en el Artículo 62 de la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1429 de 1995 o a través de otros mecanismos de participación ciudadana previstos en las disposiciones legales vigentes.

En los contratos que deben celebrarse mediante el procedimiento de licitación, así como en aquellos en que se requiera la aplicación de procedimientos que garanticen la concurrencia de oferentes, la entidad territorial o la prestadora de los servicios a que hace referencia esta resolución dejará una copia al momento de realizar la convocatoria tanto de los pliegos o términos de referencia como de los correspondientes documentos y estudios precontractuales en sus oficinas, para que puedan ser examinados por los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las veedurías ciudadanas que se constituyan conforme las normas vigentes y demás organismos de control social. (Resolución CRA 151 de 2001)

- La ley 142 de 1994 en el Artículo 80 establece funciones en relación con la participación de los usuarios. La Superintendencia tendrá, además de las anteriores, las siguientes funciones para apoyar la participación de los usuarios:
  - 80.1. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.
  - 80.2. Asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización, y contar con la información necesaria para representar a los comités.
  - 80.3. Proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia.

- 80.4. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

## **6.2. DERECHOS DEL USUARIO**

### **6.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>52</sup> (para todos los modos)**

- La Soberanía del Pueblo
- Eficiencia
- La Libre Circulación
- La Seguridad
- Equidad Social

### **6.2.2. CONTENIDO**

Este tema responde a preguntas como:

- Existen mecanismos de protección al usuario?
- Se definen derechos y deberes de los usuarios?

### **6.2.3. GENERALIDADES**

- Debe garantizarse la calidad del servicio al usuario, para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida, en aspecto tan sensible a la mejora de condiciones de vida de los usuarios.
- Debe procurarse una ampliación permanente de la cobertura.
- Deben procurarse sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios de estratos bajos. V.gr. régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos, de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.
- Debe velarse por la libertad de competencia y no utilización abusiva de alguna posición dominante.....

#### **6.2.3.1. ENUNCIACION LEGAL DE DERECHOS DEL USUARIO :**

##### **6.2.3.1.1. DERECHO A LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE EN LOS DIVERSOS MODOS :**

- Este derecho emana de la propia constitución.
- La C.N., Art. 365 predica que el servicios público – el de transporte -, es inherente a la finalidad social del Estado.
- Por tanto, es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

##### **6.2.3.1.2. QUE EL OPERADOR NO ABUSE DEL DERECHO :**

---

<sup>52</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- Los pactos no pueden ser contrarios al orden público ni a las buenas costumbres
- La validez y el cumplimiento del contrato, no puede dejarse a uno solo de los contratantes = meramente potestativa. 1535
- El contrato debe ejecutarse de buena fe. 1603
- Las cláusulas ambiguas se deben interpretar a favor del deudor. 1624
- Adecuación de las prestaciones
- El juez al examinar la justicia del contrato, debe valorar si es equilibrado o proporcionado, para determinar el restablecimiento del equilibrio, si éste ha sido desconocido o vulnerado.
- La intervención normativa y judicial para el control del contenido del contrato, procurando restablecer la justicia contractual con base en criterios objetivos ya no es solo tarea de los contratantes, el legislador o el juez, pueden hacer el control concreto del contrato, en particular sobre las cláusulas accesorias.

#### **6.2.3.1.3. EL CONTRATO DEBE TENER EQUILIBRIO ECONOMICO, y, EQUILIBRIO SUBJETIVO O CUALITATIVO**

- El legislador, puede señalar mediante “listas negras”, cláusulas prohibidas.
- La justicia no esta solo en el acuerdo, sino en los principios del derecho y en directrices dadas por el legislador
- La autonomía del usuario, no necesariamente es la mejor defensora de los intereses privados
- Se requiera una lógica contractual que se funde en la intervención del legislador, para lograr la justicia del contrato
- La actual realidad concéntrica del poder económico, deriva en la necesidad de un control con limites objetivos al poder dominante del contratante, por medio de normas de control de contenido
- Dejar también un espacio para el Juez, para que ejerza el control concreto del contrato

#### **6.2.3.2. LA CONFIANZA**

- El contrato tiene contacto operativo directo con el entorno.
- La operación jurídica se liga también al entorno del sistema económico.
- La confianza es recurso económico – jurídico productivo que se acumula como cualquier otro capital y representa activo valioso. Se basa en principios como: la buena fe, la eficiencia y la seguridad.
- Exigir la RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL y LEGAL DE INTERMEDIARIOS :
- C.N. ART. 78.-
- La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.
- El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.
- Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

### 6.2.3.3. AL RESPETO :

- Entre otros aspectos, se manifiesta en el cumplimiento por parte de las empresas de transporte, en el cumplimiento de los horarios y rutas asignados.
- Recibir un transporte cómodo, eficiente, seguro, con facilidades de acceso.
- No se da plenamente la conducta de respeto que merece el usuario
- No se encuentra plenamente satisfecha la necesidad del usuario de este servicio.
- El usuario pese a toda la protección legal positiva, no está informado o carece de acceso a mecanismos de protección efectiva, frente a los abusos de los prestadores del servicio o a las omisiones de las organizaciones del Estado, que deben garantizar su prestación.
- Debe asegurarse la protección de los derechos de los usuarios.
- Al preguntarnos si los objetivos de la ley se han cumplido en el transporte: Se podría responder que existen tarifas desproporcionadas a los ingresos de los ciudadanos, que existen muchos vacíos en la prestación del servicio desmejoran la calidad de vida de los usuarios, en especial cuando permanecen aislado del servicio o no se les presta, no se compensa la insuficiencia en la capacidad de pago, y pueden existir captura del mercado por algunos prestadores oligopólicos.

### 6.2.4. EN LOS MODOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES

La ley 142 de 1994 define:

- Artículo 134. **DERECHOS DE LOS USUARIOS** Del derecho a los servicios públicos domiciliarios. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos
- Sin perjuicio de las labores propias de mantenimiento o reposición que sean necesarias para garantizar el servicio, las empresas no podrán disponer de las conexiones cuando fueren de propiedad de los suscriptores o usuarios, sin el consentimiento de ellos. Lo aquí dispuesto no impide que se apliquen los procedimientos para imponer a los propietarios las servidumbres o la expropiación, en los casos y condiciones previstos en la ley.
- Artículo 152. **Derecho de petición y de recurso.** Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.
- Artículo 153. **De la oficina de peticiones y recursos.** Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una "Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos", la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa. Estas "Oficinas" llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron. Las peticiones y

recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.

- **Artículo 154. De los recursos.** El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley. No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno. Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.
  
- **CRITERIOS GENERALES SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS. Artículo 3°. Criterios Generales.** Las relaciones que surgen del contrato de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y de distribución de gas combustible por red de ductos, se desarrollarán dentro de los principios consagrados en las Leyes 142 y 143 de 1994, y el Decreto 1842 de 1991, siempre que no contradigan tales leyes, con sujeción a los siguientes criterios generales sobre protección de los derechos de los suscriptores o usuarios de los servicios:

**1.) De los Derechos y Garantías Mínimas.** Los derechos y garantías consagrados en las leyes 142 y 143 de 1994, en el Decreto 1842 de 1991, en las normas de carácter general expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, y demás autoridades competentes, así como en las normas que las complementen, adicionen, modifiquen o sustituyan, que consagren derechos en favor de los usuarios, constituyen el mínimo de derechos y garantías de los usuarios y no podrán ser vulnerados ni desconocidos por las empresas en la ejecución del contrato de servicios públicos.

**2.) De acceso al servicio.** Quienes de conformidad con las disposiciones legales puedan celebrar el contrato de servicios públicos, y se sujeten a las condiciones técnicas exigibles para la conexión a cada uno de estos, tendrán derecho a recibir tales servicios, sin perjuicio de que la empresa pueda acordar estipulaciones especiales con uno o algunos usuarios.

**3.) De libre elección del prestador del servicio.** Todo usuario tiene derecho a escoger el prestador del servicio dentro de las alternativas existentes, según sus necesidades y requerimientos de suministro, al igual que al proveedor de los bienes o servicios que no tengan relación directa con el objeto del contrato.

**4.) De calidad y seguridad del servicio.** Las personas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica y de gas combustible por red de ductos, deben suministrar los respectivos servicios con calidad y seguridad, conforme a las condiciones técnicas y términos definidos en el contrato. Esos términos y condiciones deben ser conocidos por los suscriptores y usuarios, y no podrán ser inferiores a los determinados por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

**5.) De racionalidad.** Los prestadores de los servicios públicos de energía eléctrica y de gas combustible por red de ductos, velarán porque los servicios se utilicen de manera racional, con estricta sujeción a las condiciones técnicas y de uso definidas para cada uno de ellos, e igualmente desarrollarán programas educativos tendientes a crear una cultura del uso razonable del servicio.

**6.) De neutralidad.** Las empresas deberán dar un tratamiento igual a sus suscriptores o usuarios, sin discriminaciones diferentes a las derivadas de las condiciones y características técnicas de la prestación de cada uno de los servicios a que se refiere esta resolución.

**7.) De buena fe:** Tanto las empresas como los suscriptores o usuarios deben actuar en la ejecución del contrato de servicios públicos con lealtad, rectitud y honestidad.

**8.) De obligatoriedad del contrato.** El contrato de servicios públicos es Ley para las partes. Las empresas están obligadas no sólo a las disposiciones expresamente pactadas, sino también a las que emanan de la naturaleza del contrato, a las que de manera uniforme se apliquen a la prestación del respectivo servicio y a las que surjan de los reglamentos expedidos por los organismos competentes.

**9.) De no abuso de posición dominante:** Según los artículos 11, 34 y 133 de la ley 142 de 1994, las empresas deberán abstenerse de abusar de su posición dominante, cuando tengan esa posición.

**10.) De no abuso del derecho.** Los derechos originados en razón del contrato de servicios públicos, no podrán ser ejercidos con la intención de causar daño a la otra parte contratante ni con un fin distinto al señalado por las normas.

**11.) De información y transparencia.** Los suscriptores o usuarios podrán solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas e indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones establecidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 14, artículo 9º de la ley 142 de 1994.

Tendrán derecho, igualmente, a conocer los planes de expansión de los sistemas de distribución domiciliaria del servicio público, así como presentar las solicitudes de información a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, relacionadas con las tarifas.

**12.) De queja y reclamo.** Las empresas de servicios públicos deberán atender, tramitar y solucionar, en forma oportuna, las quejas, peticiones y recursos que sean presentados por los suscriptores o usuarios.

**13.) De facturación oportuna.** Los suscriptores o usuarios tienen derecho a conocer oportunamente los valores que deban pagar en razón del suministro y los demás servicios inherentes que les sean prestados. Para estos efectos, en los contratos de servicios públicos se estipulará la forma como se entregarán las facturas, con las debidas seguridades en su

remisión. Las partes podrán acordar que el envío de la factura se efectúe por medios electrónicos.

**14.) De obligatoriedad del pago.** Los suscriptores o usuarios pagarán, en los términos definidos por la ley y el contrato, las facturas de servicios públicos que les presenten las empresas por la prestación del servicio.

**15.) De participación.** Los suscriptores o usuarios podrán participar en la gestión y fiscalización de las empresas, en los términos previstos en la Ley 142 de 1994 y las normas que la desarrollen.

**16.) De agilidad y economía en los trámites.** Las empresas deberán abstenerse de imponer a los suscriptores o usuarios trámites que, de acuerdo con las normas vigentes, estén prohibidos o que según la naturaleza de la solicitud sean innecesarios, o de exigirles documentos o requisitos que puedan verificar en sus archivos.

**17.) De Responsabilidad.** Las partes en el contrato de servicios públicos responderán por los daños e indemnizarán los perjuicios causados, de acuerdo con la ley.

## **7. REGULACIÓN DE ENTRADA AL MERCADO -ESTRUCTURA DE MERCADOS-POLÍTICA DE COMPETENCIA**

---

### **7.1. CONCESIONES**

Bajo la concepción de obtener recursos de financiamiento para mejorar las condiciones actuales del sistema de transporte, el Gobierno Nacional ha venido involucrando el capital privado como inversionista para preparar proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento para la optimización la infraestructura y la disminución de las deficiencias que aún se presentan en el sector.

Actualmente, existen concesiones viales a nivel nacional, departamental y municipal, concesiones portuarias representadas en las Sociedades Portuarias Regionales y otros puertos, concesiones de puertos fluviales (Loma S.A y Sociedad Puerto Pimsa S.A), concesiones de aeropuertos (Cartagena, Barranquilla, Cali y la segunda pista de El Dorado) y concesiones férreas (Atlántico y Pacífico). Este proceso ha significado el paso de un esquema monopólico a un proceso mixto de competencia, con la consecuente apertura del mercado se presentan mejoras generales en el sector y niveles mayores de inversión.

#### **7.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>53</sup>**

- Sostenibilidad
- Intervención de Estado
- Eficiencia
- Seguridad
- Libre Empresa

#### **7.1.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Valor de las obras concesionadas

#### **7.1.3. INDICADORES**

- Número de obras concesionadas frente al total de inversiones en infraestructura

#### **7.1.4. EN LOS MODOS**

##### **7.1.4.1. Urbano**

Los sistemas de transporte masivo responden a la necesidad de ordenar el transporte público en las ciudades, es así como para el caso de la ciudad de Bogotá se implementa el sistema Transmilenio.

La infraestructura la construye el Instituto de Desarrollo Urbano, quien está a cargo de construir y administrar el sistema vial, de transporte y de espacio público.

---

<sup>53</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

Los componentes del sistema Transmilenio incluyen: Troncales exclusivas para los buses articulados, carriles adyacentes para tráfico mixto, rutas alimentadoras, estaciones, cicloparqueaderos, puentes peatonales, patios y portales. Los andenes, alamedas y plazuelas son también parte del sistema y sus costos se incluyen en el costo total de la vía.

Los buses, que incluyen alimentadores del sistema, son propiedad de empresas privadas que prestan el servicio bajo el *sistema de concesión*.

El recaudo de la tarifa también la realiza un ente privado bajo el *sistema de concesión*. Los ingresos obtenidos por cuenta del cobro de pasaje se destinan al pago del servicio a las empresas transportadoras por kilómetro recorrido, el mantenimiento de estaciones y gastos de funcionamiento y operación del Centro de Control de la empresa TRANSMILENIO S.A., empresa, cuyos accionistas son entidades públicas del Distrito Capital. (Transmilenio Sistema de Concesiones – hoja 1 –Sistema de Transporte Infraestructura Transmilenio)

#### **7.1.4.2. Carreteras**

El Instituto Nacional de Concesiones INCO fue creado mediante el Decreto 1800, en junio del año 2003, con el objeto de estructurar y administrar los proyectos de infraestructura de transporte que se desarrollen mediante alguna forma de vinculación del capital privado.

El propósito del Gobierno Nacional al crear el INCO fue centrar en una única institución todos los procesos de estructuración, contratación y administración de obras de infraestructura de orden nacional, que contaran con participación de capital privado, y evitar las diferentes dificultades del esquema tradicional. En el pasado, cuando el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferroviarias) y la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos del Ministerio de Transporte, realizaban la administración y gestión de concesiones de manera separada, se dificultaba la aplicación de mejores prácticas o lecciones aprendidas por una entidad a las demás. Otra dificultad consistía en que las concesiones estaban a cargo de dependencias en cada una de las entidades mencionadas, y dichas dependencias tenían que competir por recursos con otras dependencias encargadas de la infraestructura no concesionada.

El programa de concesiones viales en Colombia se inició a nivel nacional en el año 1994 con el proyecto de concesión de la vía Bogotá - Villavicencio. El objetivo fundamental del programa fue la vinculación del capital privado para el desarrollo de la infraestructura de transporte con aras de lograr mayores niveles de competitividad y liberar recursos de inversión requeridos para otros sectores prioritarios.

En el momento se encuentran vigentes 16 contratos de concesión, 11 de ellos de la llamada primera generación, 1 de segunda generación y 4 de tercera generación.

#### **7.1.4.3. Férreo**

Las concesiones férreas se iniciaron en noviembre 4 de 1998 con la concesión de Pacífico adjudicada a la Sociedad de la Red del Pacífico S.A (Hoy Tren de Occidente S.A.). En la actualidad se encuentra en operación el tramo Buenaventura-La Paila, con 292 kilómetros.

En la concesión del Pacífico, las metas son para el 2004 rehabilitar 81 kilómetros en los tramos Zarzal – La Tebaida – Prominex y en el 2005, 116 kilómetros entre Zaragosa - La Felisa.

En términos de carga, se espera que la Concesión del Pacífico movilice alrededor de dos millones de toneladas al año hacia Buenaventura y un millón entre Cali y Cartago en el 2005.

En julio 27 de 1999 fue adjudicada la concesión del Atlántico a los Ferrocarriles del Norte de Colombia-FENOCO. En este momento están en operación los tramos Bogotá-Belencito , concesionada desde el 2003, con 257 kilómetros, transportando cemento y la Loma-Puerto Drummond con carbón, con 192 kilómetros, desde el año 1991. Para pasajeros se encuentra en operación el tramo Grecia-Barranca con un autoferro y con carrmotores en el mismo tramo para evitar el transporte de pasajeros en carros de balineras.

Las metas para ésta concesión es finalizar la rehabilitación de los tramos entre Puerto Berrio-Santa Marta en el 2004 que corresponden a 334 kilómetros. En el 2005 se rehabilitarán 262 kilómetros y 141 kilómetros en el 2006 entre Envigado-Botero y La Caro-Lenguazaque. En la Concesión del Atlántico se estructurará la construcción de la doble línea entre la Loma y Puerto Drummond, que permitirá duplicar la capacidad del carbón.<sup>54</sup> (Concesiones Férreas -hoja 1-INSTITUTO NACIONAL CONCESIONES INCO)

#### 7.1.4.3.1. Normatividad

- **DEL CONTRATO DE CONCESION:** La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada, o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar la valorización y la fijación de peajes se regula por la norma sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.

Los municipios, departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales, de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

Los contratos que se celebren se deben ajustar a la Ley 80 de 1993, sin embargo en el Pliego de Licitación se deben señalar los criterios de adjudicación.

---

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Concesiones, página de Internet, Febrero de 2007.

Bajo el esquema de concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno del capital invertido. El estado recuperará su inversión proveniente de la operación una vez culminado el período de concesión. (Ley 105 de 1993 Art. 30)

- **TITULARIZACION Y CREDITO PARA CONCESIONES:** Con el fin de garantizar las inversiones internas necesarias para la financiación de los proyectos de infraestructura, los concesionarios podrán titularizar los proyectos, mediante patrimonios autónomos, manteniendo la responsabilidad contractual. (Ley 105 de 1993 Art. 31)
- **GARANTIAS DE INGRESO:** Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente, podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos de presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se podrá establecer que cuando los ingresos sobrepasan un máximo, los ingresos adicionales podrán ser transferidos a la entidad contratante a la medida que se causen, ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial. (Ley 105 de 1993 Art. 33)
- **ADQUISICION DE PREDIOS:** En la adquisición de predios para la construcción de obras de infraestructura de transporte, la entidad estatal concedente podrá delegar esta función en el concesionario o en un tercero. Los predios adquiridos figurarán a nombre de la entidad pública. El valor máximo a pagar por los predios o por las mejoras, lo establecerá la entidad estatal contratante, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia, o mediante avalúos comerciales que se harán por firmas afiliadas a las lonjas de propiedad raíz, con base en los criterios generales que determine para el efecto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Ley 105 de 1993 Art. 34)
- **EXPROPIACION ADMINISTRATIVA:** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, los departamentos a través del gobernador, los municipios a través de los alcaldes, podrán decretar la expropiación administrativa con indemnización, para la adquisición de predios destinados a obras de infraestructura de transporte. Para el efecto deberán ceñirse a los requisitos señalados en las normas que regulen la materia. (Ley 105 de 1993 Art. 35)
- **LIQUIDACION DEL CONTRATO:** En el contrato de concesión de obras de infraestructura de transporte, quedará establecido la forma de liquidación del contrato y los derechos de las partes en caso de incumplimiento de alguna de ellas. (Ley 105 de 1993 Art. 36)

#### 7.1.4.3.2. Análisis

En Colombia se inicia el programa nacional de vías en 1994, con el objetivo de vincular el capital privado al desarrollo de la infraestructura de transporte para lograr mayores niveles de competitividad y liberar recursos para otros sectores prioritarios. Se plantea incrementar el nivel de servicio de los corredores de transporte de comercio exterior y de los que conectan los grandes centros de producción, mediante el desarrollo de proyectos de expansión de capacidad en la red nacional de carreteras.

Las exigencias de un sistema de concesiones, los niveles de inversión y el control que se requieren, conlleva a realizar cambios organizacionales en materia de recursos humanos,

tanto en cantidad como en especialización, para afrontar las nuevas formas y cargas de trabajo. De acuerdo con lo anterior, se crea el Instituto Nacional de Concesiones INCO, sin entorpecer los proyectos ya licitados ni desincentivar el interés de los inversionistas por proyectos futuros.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

Chile cuenta con la normatividad de concesión de vías desde el año 1982. Pero solamente se inicia el proceso de concesiones hasta los años noventa con la Ley No. 19.068 de 1991, mediante la cual se modifica la normatividad legal y se involucran en el sistema al Estado, los usuarios, el concesionario y el sector financiero. También a partir de ésta ley se crea la legislación aplicable todas las obras públicas, con las funciones de construcción, reparación, conservación y explotación, mediante un proceso de licitación pública obligatorio. Posteriormente se expide la Ley No. 19.252 de 1993, en la cual se realizan las modificaciones al sistema concesionado, que fueron identificadas por las experiencias recopiladas hasta ese momento.

Finalmente, en 1996 se dicta la Ley No. 19.460 que contiene, entre otras normas, de mejoramiento de iniciativas privadas, régimen regulatorio, perfeccionamiento del contrato de concesión y plazo, ampliación del concepto de concesión de obra pública, protección de terceros financiamiento del concesionario, creándose para tales efectos la prenda especial de concesión de obra pública, otorgándose derechos especiales a este tipo de acreedores. Además de la Ley de Concesiones, fue necesario expedir otras normas relacionadas con el sistema financiero para incentivar las inversiones, con normas tributarias o con leyes que aseguren la recuperación de los ingresos por parte de los concesionarios.

Dentro del primer grupo de normas se destaca la modificación a la Ley General de Bancos para ampliar los préstamos a los concesionarios y constructoras, las modificaciones a la legislación de las administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos de inversión y fondos de inversión de capital extranjero, para poder invertir en el financiamiento de concesiones y modificaciones a la Ley de Valores que permitan garantizar los flujos de las concesiones.

Desde el punto de vista tributario, se modificó la Ley del IVA para que los concesionarios pudieran recuperar los tributos pagados, puesto que el peaje o tarifa no tiene impuestos y se modificó la Ley de Renta para incorporar normas especiales sobre amortización de este tipo de activos y del cálculo de la base impositiva de las concesiones.

Finalmente, se aprobó la Ley de Telepeaje, que es un requisito para el funcionamiento de las concesiones urbanas al asegurar el pago de las tarifas mediante un sistema de pago electrónico.

#### **7.1.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Instituto Nacional de Concesiones INCO

#### **7.1.4.4. Aéreo**

##### **7.1.4.4.1. Normatividad**

- **DESCENTRALIZACION AEROPORTUARIA:** Para efectos de la descentralización aeroportuaria, la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil, podrá entregar a

cualquier título los aeropuertos de su propiedad a entidades departamentales, municipales o asociaciones de las anteriores, para que éstas los administren en forma directa o indirecta. De igual forma podrán celebrar contratos de administración, concesión o similares sobre los aeropuertos del Fondo Aeronáutico Nacional, con entidades especializadas o con asociaciones regionales, en las cuales la participación estatal no podrá ser superior al 50%. Los contratos que se celebren con entidades territoriales, sus asociaciones o con sociedades regionales podrán ser revocados unilateralmente, sin lugar a indemnización, cuando a criterio de la Aeronáutica Civil exista mal manejo en el uso, mantenimiento y operación de los bienes e instalaciones entregados; o cuando existe deficiencia administrativa en la prestación de los servicios aeroportuarios.

Dentro de un plazo de 3 años la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil realizará los estudios y diseños necesarios para especializar el uso de los aeropuertos de acuerdo con su categoría, y con base en ello, podrá limitar o suspender la operación de aviación general y de las escuelas de aviación en los aeropuertos de mayor tráfico aéreo, con el fin de garantizar un servicio eficiente y seguro a los usuarios del transporte aéreo. Será función prioritaria de la Aeronáutica Civil, el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria y el establecimiento de ayudas de aeronavegación requeridas para los aeropuertos a donde se desplace la aviación general y las escuelas de aviación.

La Aeronáutica Civil con el fin de especializar los aeropuertos del país podrá regular el uso del equipo que debe operar en cada uno de ellos, así como autorizar, limitar o suspender las rutas aéreas. (Ley 105 de 1993. Art. 48).

#### **7.1.4.4.2. Análisis**

La AEROCIVIL está facultada para otorgar en concesión la administración de los aeropuertos del Estado a entidades especializadas o asociaciones regionales. La participación estatal en las sociedades a las que se les otorguen las concesiones no puede ser superior al 50%. La legislación no establece límites a la participación extranjera en las empresas que reciben en concesión la administración de un aeropuerto.

El Gobierno Nacional con el propósito de modernizar y mejorar los aeropuertos ha vinculado a inversionistas privados mediante contratos de concesión para garantizar las inversiones que se requieren para responder al crecimiento de la demanda.

Proponer un proceso licitatorio promueve la transparencia y libre competencia para asegurar que la selección ofrezca las mejores condiciones en experiencia nacional e internacional, seriedad y solidez económica.

Las concesiones pueden incluir la administración, modernización y expansión, operación y explotación comercial y mantenimientos de los aeropuertos.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El Gobierno de Perú dentro del proceso de promoción de la inversión privada en el país y como parte del proceso de transferencia de actividades productivas al sector privado, ha iniciado el otorgamiento de concesiones aeroportuarias, con el objetivo de mejorar la calidad y de la infraestructura de transporte nacional.

De acuerdo con la anterior política de los 35 aeropuertos que reportan movimiento comercial 19 se podrían entregar en concesión al sector privado, 12 de ellos concentran el

95% del tráfico de pasajeros, los otros aeropuertos sin tener tráfico significativo, podrían promoverse para el desarrollo turístico y la actividad comercial.

#### **7.1.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La autoridad Aeronáutica ejercerá funciones de reglamentación control, supervisión y sanción sobre quienes presten servicios aeroportuarios y en casos de violación a las normas o reglamentos conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio.

La Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, conservará el control del tráfico aéreo y la responsabilidad por el correcto funcionamiento de las ayudas aéreas. Así mismo ejercerá una adecuada supervisión sobre la seguridad aérea y el control técnico. (Ley 105 de 1993. Art. 48

#### **7.1.4.5. Marítimo**

##### **7.1.4.5.1. Normatividad**

- **SOCIEDADES PORTUARIAS PRINCIPIOS GENERALES:** Tanto las entidades públicas como las empresas privadas, pueden constituir sociedades portuarias para construir, mantener y operar puertos, terminales portuarias o muelles y para prestar todos los servicios portuarios, en los términos de la Ley 1 de 1991.

En ningún caso se obligará a las sociedades portuarias a adoptar tarifas que no cubran sus costos y gastos típicos de la operación portuaria, incluyendo la depreciación y que no remuneren en forma adecuada el patrimonio de sus accionistas. Pero no se permitirá que esas sociedades se apropien las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia

Las sociedades públicas pueden aportar capital y constituir garantías a las sociedades portuarias, en los términos de la Ley 1 de 1991, pero ni las sociedades portuarias oficiales ni las mixtas recibirán u otorgarán privilegios o subsidios a tales entidades o a favor de ellas. ( Ley 1 de 1991 Art. 1).

- **CONCESION PORTUARIA:** La concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellos y a éstos, para la construcción y operación de un puerto a cambio de una contraprestación económica a favor de la nación y de los municipios o distritos donde operen los puertos. Ley 1 de 1991 Art. 5 Numeral 5.2).

Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, por vía general, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de la contraprestación que debe darse a quienes se benefician con las concesiones portuarias.

Esta contraprestación se otorgará a la Nación y a los municipios o distritos en donde opere el puerto, en proporción de un 80% a la primera y un 20% a la segunda. Para efectos de la metodología, el Gobierno deberá tener en cuenta escasez de los bienes

públicos utilizables, los riesgos y costos de contaminación, los usos alternativos y las condiciones físicas y jurídicas que deberían cumplirse para poder poner en marcha y funcionamiento el terminal portuario. Una vez establecido el valor de la contraprestación no es susceptible de modificarse.

Todas las sociedades portuarias deberán pagar una contraprestación por las concesiones portuarias. Sin embargo, si la Nación lo acepta, una sociedad portuaria puede pagar en acciones el monto de la contraprestación durante el período inicial de sus operaciones, y sin que el porcentaje de su capital que la Nación adquiera por este sistema llegue a exceder el 20% del capital social.

Las demás entidades públicas que hagan parte de sociedades portuarias podrán incluir en sus respectivos presupuestos apropiaciones para aumentar su participación en el capital, facilitando así el pago de la contraprestación. (ley 1 de 1991 Art. 7).

#### 7.1.4.5.2. Análisis

- **SOCIEDADES PORTUARIAS** La crisis administrativa y financiera que se hizo evidente a principios de los años noventa, indujo al Gobierno Nacional a diseñar un nuevo modelo que exigía empresas eficientes y modernas capaces de competir. Entonces se autorizan la creación de sociedades portuarias con el objeto social de invertir en la construcción, mantenimiento de puertos, su administración, servicio de cargue y descargue y almacenamiento, entre otros.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

En 1998 se presenta la segunda etapa de modernización portuaria en Chile, en vista de los éxitos obtenidos con el proceso de privatización de las operaciones portuarias. La apertura de la economía chilena ha significado un importante aumento de la actividad portuaria, donde la carga total movilizada por los puertos de uso público prácticamente se triplicó.

Este crecimiento ha sido absorbido por la introducción de la competencia en el interior de los puertos estatales, en el sistema mixto con una operación de multioperadores y en la existencia de 22 puertos privados.

- **CONCESION PORTUARIA:** En la actualidad el Gobierno Nacional se encuentra renegociando el plazo de las concesiones existentes, el punto no solo se centra en el cumplimiento de los compromisos actuales, sino garantizar la modernización y mayor eficiencia para que el creciente flujo de comercio no sufra traumatismos como lo sucedido recientemente en el puerto de Buenaventura, lo que se está necesitando es más recursos.

Pero es claro que no sólo se requiere la modernización de los puertos existentes, sino que se debe avanzar en nuevos proyectos y en la lista de espera se encuentran el puerto de aguas profundas en Bocas de Ceniza, el complejo industrial de Buenaventura, el puerto de Aguadulce, el puerto de Palermo y el de Brisa en la Guajira, entre otros

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

La empresa Dragados Servicios Portuarios y Logísticos DSPL del grupo ACS, especializada en logística portuaria adquirió el 50% del capital social de la Terminal de Santa Catrina S.A. sociedad que gestiona una terminal mixta de contenedores y carga

general en el puerto de Sao Francisco do Sul, al sudeste del país y en el estado de Santa Catarina, uno de los más ricos del Brasil.

Esta compra representa la entrada de Dragados DSPL líder de las operaciones portuarias en España, en Brasil, país de gran potencial de tráfico marítimo y en cuyos puertos actualmente se mueven cerca de 4.5 millones de Teus anuales con altas tasas de crecimiento. El puerto de Sao Francisco do Sul es el quinto mayor de Brasil y el mejor puerto natural del sur del país.

El acuerdo entre la empresa y las sociedades brasileñas que hasta ahora controlaban el 100% del capital de la sociedad concesionaria hasta el año 2047, contempla el desarrollo de nuevas inversiones en el puerto por valor de 25 millones de euros, destinados a aumentar la capacidad de movimiento de contenedores en el puerto desde los 300.000 Teus hasta los 600.000 Teus. La terminal demás mueve 1.100.000 toneladas de carga general al año.

- La duplicación de la actividad portuaria será posible por la ampliación del muelle y la compra de nuevos equipos.

#### **7.1.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Las sociedades portuarias, oficiales particulares y mixtas y los operadores portuarios que desarrollen actividades en los puertos de servicio público deben adelantarlas de acuerdo con las reglas de aplicación general, que eviten privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar la competencia desleal o crear prácticas restrictivas de la misma. Serán responsables civilmente por los perjuicios que ocasionen al apartarse de tales reglas o al incurrir en estas prácticas. ( Ley 1 de 1991 Art. 1). Las sociedades portuarias son controladas por la Superintendencia Regional de Puertos.
- La Dirección General Marítima continuará otorgando concesiones y permisos o de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias de acuerdo con la Ley 1 de 1991. (Ley 1 de 1991 Art. 6)

### **7.1.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **7.1.5.1. Servicio de Aseo**

##### **7.1.5.1.1. Normatividad**

- Según la Resolución 11 de 1996 artículo 2 numeral 2.2: Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso públicos, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos,

tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. (Numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993).

- El otorgamiento de áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo se hará siempre a través de contratos de concesión, previa la celebración de un proceso licitatorio. (Resolución 11 de 1996 artículo 3).
- El área de servicio exclusivo podrá comprender las modalidades de prestación de servicio ordinario y de servicio especial, exceptuando de esta última modalidad la prestación del servicio de aseo para residuos de carácter peligroso, hospitalario e infeccioso. (Resolución 11 de 1996 artículo 4).
- Las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo, sólo podrán ser otorgadas por las entidades territoriales en desarrollo de las competencias asignadas por el artículo 5 de la ley 142 de 1994. (Resolución 11 de 1996 artículo 4)
- Los proponentes deberán incluir en sus ofertas las fórmulas tarifarias que aplicarían, en cumplimiento a lo establecido por el inciso final del artículo 39 de la Ley 142 de 1994. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico intervendrá cuando se presenten los eventos contemplados en el parágrafo 1. del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.
- Las modificaciones de la parte tarifaria de los contratos derivados de las circunstancias descritas en el parágrafo 1. del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, no darán derecho a indemnización. (Resolución 11 de 1996 artículo 4)

## **7.1.5.2. Energía**

### **7.1.5.2.1. Normatividad**

De acuerdo con la Ley 143 de 1994 en los siguientes artículos se establecen las características de los contratos de concesión, así:

- Artículo 55. Mediante el contrato de concesión, la Nación, el departamento, el municipio o distrito competente podrán confiar en forma temporal la organización, prestación, mantenimiento y gestión de cualquiera de las actividades del servicio público de electricidad a una persona jurídica privada o pública o a una empresa mixta, la cual lo asume por su cuenta y riesgo, bajo la vigilancia y el control de la entidad concedente.  
La vigilancia y control del concedente no obsta para que el Ministerio de Minas y Energía, así como otros organismos estatales ejerzan sus facultades legales de regulación, fiscalización, control y vigilancia.  
El concesionario del servicio de electricidad deberá sujetarse a las disposiciones legales que le sean aplicables; y a lo dispuesto en el respectivo contrato de concesión.

El concesionario deberá reunir las condiciones que requiera el respectivo servicio, de acuerdo con los reglamentos que expida el Ministerio de Minas y Energía. El otorgamiento de la concesión se hará mediante oferta pública a quien ofrezca las mejores condiciones técnicas y económicas para el concedente y en beneficio de los usuarios.

Lo anterior sin perjuicio de otras modalidades contractuales viables en concordancia con el artículo 10 de la Ley 143 de 1994.

- Artículo 56. La Nación y las demás entidades territoriales en ejercicio de las competencias que con relación a las distintas actividades del sector eléctrico les asigna la ley, podrán celebrar contratos de concesión sólo en aquellos eventos en los cuales como resultado de la libre iniciativa de los distintos agentes económicos, en un contexto de competencia, no exista ninguna entidad dispuesta a asumir, en igualdad de condiciones, la prestación de estas actividades.
- Artículo 57. La competencia para otorgar contratos de concesión se asigna en la siguiente forma: a la Nación, los relacionados con la generación, interconexión y redes de transmisión entre regiones; a los departamentos, lo concerniente a las redes regionales de transmisión; y al municipio, lo atinente a la distribución de electricidad. Corresponderá a la Comisión de Regulación de Energía y Gas precisar el alcance de las competencias señaladas.
- Artículo 58. El contrato de concesión establecerá claramente las condiciones de prestación del servicio; la forma y condiciones de remuneración para el concesionario, que se definirán teniendo en cuenta el servicio concedido; la duración y prórroga; la obligatoriedad de prestar el servicio a quien lo solicite en el caso de la interconexión, transmisión y distribución; las condiciones de sustitución por parte del concedente para asegurar la continuidad y regularidad del servicio; las causales de terminación anticipada; las indemnizaciones; las causales para declarar la caducidad y los efectos de la misma; las sanciones por incumplimiento; la liquidación de bienes; las normas aplicables y en general, todos aquellos aspectos que permitan preservar los intereses de las partes, dentro de un sano equilibrio.
- Artículo 59. Podrán ser concesionarios, las sociedades privadas, nacionales o extranjeras, las cooperativas y demás organizaciones comunitarias constituidas legalmente y las entidades de carácter público.
- Artículo 60. La remuneración del contrato de concesión consiste en las tarifas o precios que los usuarios de los servicios pagan directamente a los concesionarios, las cuales son fijadas de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley 143 de 1994. Cuando por razones ajenas a la voluntad del concesionario, no se pudieren fijar las tarifas en niveles que permitan recuperar los costos económicos de prestación del servicio en condiciones óptimas de gestión, el concedente deberá reconocer la diferencia entre los valores correspondientes a la prestación con tales costos y los valores facturados con las tarifas que efectivamente se apliquen.

- Artículo 61. El concesionario deberá cumplir las órdenes e instrucciones que por razones de interés general imparta el concedente en cuanto a la forma y las condiciones en que el servicio se debe prestar, aunque impliquen modificaciones en los términos estipulados en el contrato. Si como consecuencia de las modificaciones se afectare el equilibrio económico-financiero del contrato, éste deberá ser restablecido de común acuerdo y de no ser posible, mediante arbitraje.
- Artículo 62. El término de duración del contrato de concesión será fijado, en cada caso, por la entidad concedente y no podrá exceder de treinta (30) años, contados desde la fecha fijada contractualmente o, a falta de ella, desde el momento de perfeccionamiento del contrato. Así mismo, el concesionario podrá solicitar su renovación hasta por veinte (20) años, con una anticipación no mayor de treinta y seis (36) meses ni menor de doce (12) meses al vencimiento del plazo del contrato. El concedente resolverá sobre el otorgamiento de la prórroga dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición, atendiendo a criterios técnicos, económicos, operativos y ambientales.
- Artículo 63. Con el fin de asegurar la continuidad, calidad y regularidad del servicio, el concedente podrá sustituir al concesionario en su prestación, realizándola por sí mismo o mediante terceros, en el evento en que se haya suspendido, o se tema razonablemente que se pueda suspender, previo concepto de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La sustitución deberá ser una medida temporal y cuando el concesionario se halle en condiciones de prestar nuevamente el servicio podrá ser restituido; en caso contrario, se decretará la terminación del contrato.
- Artículo 64. Cuando la entidad concedente dé por terminado, por razones de interés general, unilateral y anticipadamente el contrato de concesión, deberá compensar tanto por los perjuicios que le cause al concesionario por dicha terminación como por los beneficios razonables de que se le prive por el rescate de la misma.  
Parágrafo. Cuando el contrato se termine en forma anticipada se procederá a realizar su liquidación conforme al procedimiento correspondiente establecido en la ley o en las normas que rijan a la entidad concedente.
- Artículo 65. A la terminación de la concesión deben revertir a la entidad concedente todos los bienes señalados en el contrato para tal fin, mediante el reconocimiento y pago al concesionario del valor de salvamento de las instalaciones para los casos contemplados en los contratos respectivos, determinados por peritos designados, uno por cada una de las partes y un tercero de común acuerdo entre los dos anteriores.  
Si una de las partes no acepta el dictamen pericial, la situación se resolverá mediante un Tribunal de Arbitramento que emita fallo en derecho. Su integración y funcionamiento se hará conforme a las normas vigentes en la ley de Contratación Pública.

### **7.1.5.3. Gas Combustible**

#### **7.1.5.3.1. Normatividad**

A partir de la expedición de la Ley 142 de 1994, Régimen de los servicios públicos domiciliarios, existe en Colombia libre concurrencia de operadores de servicios públicos, tanto de naturaleza pública como privados y mixtos.

Para el cumplimiento de este propósito, la Ley 142 de 1994 ha eliminado las barreras de entrada al mercado, permitiendo en casi todos los casos, que los nuevos operadores no requieran de títulos habilitantes, ni de contratos para la prestación de los servicios.

En virtud de lo anterior la Ley 142 de 1994 estableció lo siguiente. Artículo 10. Libertad de empresas. Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Excepcionalmente la misma norma determinó, los casos en los cuales se requiere contrato o título concedido por el Estado para prestación de servicios públicos, así: para el uso de las aguas, para uso del espectro electromagnético y para las áreas de servicio exclusivo.

Las Áreas de Servicio Exclusivo, fueron creadas en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, y constituyen una forma especial de gestión de los servicios públicos domiciliarios, caracterizada por la exclusividad que tienen los operadores para desarrollar su actividad dentro de un área geográfica previamente establecida. Esta exclusividad es indispensable en este tipo de contratación, y está establecida en la ley en la siguiente forma:

Artículo 40. Áreas de servicio exclusivo..... la entidad o entidades territoriales competentes, podrán establecer mediante incitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado...

Adicionalmente, los operadores de áreas de servicio exclusivo están sometidos a los términos del contrato de concesión otorgado por el Estado para el desarrollo de sus actividades. Este contrato establece el alcance de la exclusividad por parte del concesionario, así:

- a) Únicamente la actividad de distribución es objeto de la exclusividad, de tal manera que sólo el distribuidor podrá prestar el servicio público de distribución de gas natural por red física o tubería dentro del área geográfica objeto de exclusividad.
- b) Los grandes consumidores podrán conectarse a un sistema o a un subsistema de transporte pero no podrán conectarse a un sistema de distribución de un distribuidor distinto del contratista del área de servicio exclusivo.
- c) La actividad de comercialización de gas natural dentro del área se hará por cuenta y riesgo del concesionario y en consecuencia no se restablecerá el equilibrio económico del contrato por razón del ejercicio de esta actividad.
- d) Serán usuarios exclusivos del concesionario pequeños consumidores y aquellos grandes consumidores que se conecten al sistema de distribución del concesionario, de acuerdo con las definiciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

De la norma anterior, claramente se desprende que la UNICA actividad objeto de exclusividad es la distribución de gas natural por red física o tubería dentro de área

geográfica pactada en el contrato, lo que permite concluir que las demás actividades ya sean conexas o complementarias o la prestación de otros servicios públicos domiciliario de los consagrados en la Ley 142 de 1994, no son objeto de exclusividad del concesionario, son negocios independientes que como ya se dijo pueden ser realizadas por cualquier persona en virtud del derecho a la libertad de empresa consagrado no sólo en la Ley 142 de 1994 ya mencionada, sino que constituye un derecho constitucional (Constitución Política artículo 333).

#### **7.1.5.4. Telecomunicaciones**

##### **7.1.5.4.1. Normatividad**

La Ley N° 72 de 1989 establece los principios generales relativos a la organización de las telecomunicaciones. Los servicios de telefonía básica conmutada y de larga distancia nacional e internacional están sujetos a un régimen especial, conocido como el régimen de servicios públicos "domiciliarios", contenidos en la Ley N° 142 de 1994.

Por lo general, se requiere de una concesión para ofrecer servicios de telecomunicaciones basados en el uso de instalaciones. Las concesiones se otorgan para prestar servicios específicos, y los requisitos que deben cumplir las empresas para obtener dichas concesiones varían en función del tipo de servicio que desean ofrecer. (Artículo 5, Decreto N° 600 de 2003).

Según la Ley 80 de 1993 el marco legal de las concesiones en el servicio de larga distancia nacional e internacional se encuentra reglamentada por el siguiente artículo:

**ARTICULO 34. DE LA CONCESION DEL SERVICIO DE TELEFONIA DE LARGA DISTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL.** La concesión para la prestación de los servicios de telefonía básica fija conmutada de larga distancia nacional e internacional, se otorgará conforme a lo dispuesto por el Decreto 2122 de 1992.

En el Decreto 2122 de 1992 establece dentro de las funciones del Ministerio de Comunicaciones en el Artículo 1 en los siguientes numerales: 18. Otorgar, mediante las licencias a que hace referencia el artículo 7 de la Ley 72 de 1989, concesiones a personas naturales o jurídicas privadas o en sociedad de economía mixta para la prestación de los servicios de telefonía básica de larga distancia nacional.

19. Otorgar, mediante las licencias a que hace referencia el artículo 7 de la Ley 72 de 1989, concesiones a establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedad de economía mixta que tengan como mínimo el 51% del capital público y a sociedades y asociaciones entre entidades públicas para la prestación de los servicios de telefonía básica de larga distancia internacional.

20. Otorgar, mediante contratos, concesiones a personas naturales o jurídicas privadas o en sociedad de economía mixta para la prestación de los servicios de telefonía básica de larga distancia nacional.

21. Otorgar, mediante contrato, concesiones a establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedad de economía mixta que tengan como mínimo el 51% del capital público y a sociedades y asociaciones entre entidades públicas para la prestación de los servicios de telefonía básica de larga distancia internacional.

#### **7.1.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

Se recomienda la aplicación del esquema de concesiones al modo fluvial, con el fin de involucrar los recursos del sector privado convirtiéndose en un mecanismo para agilizar la construcción de la infraestructura y el mejoramiento de la prestación del servicio. Esto significa promover la modernización y el desarrollo del modo para hacerlo dinámico, eficiente y competitivo permitiendo el intercambio de bienes y mercancías a bajo costo

## **8.REGULACIÓN DE VALORACIÓN Y ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA**

---

### **8.1. TARIFAS POR EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA**

#### **8.1.1. PEAJES**

Es el pago que el usuario de la vía está dispuesto a pagar para obtener el derecho de tránsito en un sector determinado (Acuerdo 13 de 1998, Artículo 2)

En Colombia el cobro de peajes como fuente de financiamiento para el mantenimiento y construcción de vías ha sido comúnmente utilizado y los usuarios del transporte están acostumbrados a su pago, lo cual garantiza su recaudo para realizar obras de mejoramiento y producir ahorros en la operación de los vehículos.

##### **8.1.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>55</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre circulación
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- La libertad de empresas
- De los permisos y contratos de concesión
- Eficiencia
- Sostenibilidad

##### **8.1.1.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Valor del peaje

##### **8.1.1.3. INDICADORES**

- Valor recaudado por los peajes
- Valor recaudado por otras fuentes tales como la valorización.

##### **8.1.1.4. EN LOS MODOS**

###### **8.1.1.4.1. Carretero**

###### **8.1.1.4.1.1. Normatividad**

- **TASAS TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACION.** Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la nación, ésta contará con los recursos que se

---

<sup>55</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte al usuario, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá, peajes tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional del Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

- Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento operación y desarrollo.
- Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de motocicletas, bicicletas y máquinas extintoras del Cuerpo Voluntario de Bomberos y Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias de la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional, del INPEC del DAS y demás entidades que prestan funciones de Policía Judicial.
- El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente, su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio.
- Las tasas de peajes serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación.
- Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valorización en vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte. (Ley 105 de 1993 Art. 21).

- **DESTINO DE LOS RECURSOS DEL PEAJE:** En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por los peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia. (Ley 105 de 1993 Art. 22).
- **VALORIZACION:** La Nación y las entidades territoriales podrán financiar total o parcialmente la construcción de infraestructura de transporte a través del cobro de la valorización. (Ley 105 de 1993 Art. 23)
- **FIJACION DE LOS PEAJES:**
  - Peajes de Vías Nacionales no Concesionadas a Cargo de INVIAS: El Ministerio de Transporte expidió la Resolución 4000 de 2004, para vías nacionales no concesionadas. A cargo de INVIAS, en la cual establece el incremento a partir del 17 de enero de 2005

- Peajes de Vías Territoriales a Cargo de Entidades Territoriales: No son vías en que la nación tenga injerencia y es discrecional de las entidades territoriales definir los incrementos y las fechas de entrada de los mismos.
- Peajes de Vías Nacionales Concesionadas a Cargo del INCO: En los contratos de las vías que son concesionadas, se estipularon las tarifas, incrementos y la fecha de entrada en vigencia de los mismos.

#### **8.1.1.4.1.2. Análisis**

El establecimiento o eliminación de los peajes se relaciona con la eficiencia de los recursos destinados a la infraestructura y con la equidad en la distribución del ingreso de las personas. Para la medición de éste último concepto se ha utilizado las curvas de Lorenz, Gini y Kakwani o el índice de distribución de Atkinson, entre otros.

En general, las vías son más eficientes si son de libre acceso que de peajes, a menos que se presenten altos niveles de congestión u otras externalidades que no se pueden controlar con la ampliación en la capacidad de la vía o cambios en el diseño.

Los peajes son eficientes en términos de costo-beneficio, para las vías en que los beneficios que se obtienen son mayores que los costos en que se incurren.

Debido a que los peajes que se aplica en Colombia corresponden al denominado peaje universal por categoría de vehículos, el cual es igual para cualquier nivel de ingresos. Desde el punto de vista de la equidad horizontal si todos los usuarios pagan el mismo peaje por kilómetro recorrido, el peaje sería inequitativo y desde el punto de vista de la equidad vertical, si la vía mantuviera en todo momento el mismo nivel de congestión y otros efectos externos, de manera que el costo fuera siempre el mismo, el peaje universal sería equitativo.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

La concesión de carreteras se ha convertido en un importante mecanismo para atraer financiamiento y gestión privada a dicho sector en América Latina. Las carreteras representan una de las áreas de infraestructura del transporte en la que más se ha aplicado el concepto de inversión, conservación y manejo de carácter gerencial a largo plazo, en el que los costos incurridos por el concesionario se recuperan mediante el cobro de peajes y en algunos casos complementados otros ingresos, particularmente por aportes fiscales.

En 13 países de América Latina se han entregado en concesión 36.103 kilómetros de carreteras (262 concesiones). Aproximadamente la cuarta parte de las concesiones son para solucionar problemas puntuales (puentes o túneles) o incluyen extensión trechos insertos en trama urbana. La extensión de éstos últimos ascienden a 450 kilómetros.

Las concesiones representan el 1% de las vías interurbanas y el 7.3% de las pavimentadas. Los procesos de concesiones varían mucho de un país a otro, existen algunos que lo han utilizado bastante y otros que aún no han incurrido en él.

El período en el cual se utilizó más el proceso de concesión fue en los años noventa. Después se produjo una baja en el ritmo, hasta alcanzar su nivel mínimo en el año 2003, a partir del cual empieza nuevamente a ascender.

De acuerdo con las estadísticas, el potencial concesionable sin subsidios se encuentra entre el 2% y 3% de la extensión total de la red interurbana, incluyendo todo tipo de vías. Considerando solamente las vías pavimentadas este potencial se encuentra entre el 20% y 25%. La continuidad del proceso de concesiones implica atender diversos factores, entre los

cuales están contar con una política de otorgar concesiones, identificar las vías concesionables, definir una razonable exposición del Estado al riesgo, otorgar a los potenciales concesionarios las garantías adecuadas, disponer de un marco legal regulatorio apropiado y tener los conocimientos teóricos y prácticos suficientes sobre concesiones. (Fuente: Documento de la CEPAL “Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas”. 2004).

#### **8.1.1.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Las entidades públicas o privadas responsables del cobro de las tasas, tarifas y peajes deberán hacer el seguimiento y control del recaudo de los recursos.

### **8.1.2. DERECHOS, TARIFAS O TASAS DE USOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES**

Los usuarios que utilice la infraestructura a cambio deberá pagar derechos, tasas o contribuciones, las cuales incluyen diversos conceptos, tales como: ordenamiento del espacio público, utilización de la infraestructura de transporte, disponibilidad de señales, utilización de recursos naturales,

#### **8.1.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>56</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre circulación
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- La libertad de empresa
- De los permisos y contratos de concesión
- Eficiencia
- Sostenibilidad

#### **8.1.2.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Valor de los derechos, tarifas o tasas de uso y contribuciones

#### **8.1.2.3. INDICADORES**

- Valor recaudado por concepto de derechos, tarifas o tasas de uso y contribuciones

#### **8.1.2.4. EN LOS MODOS**

##### **8.1.2.4.1. Urbano**

---

<sup>56</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

#### **8.1.2.4.1.1. Normatividad**

- **TASAS POR EL DERECHO DE PARQUEO SOBRE VIAS PUBLICAS:** Los municipios y distritos, podrán establecer tasas por el derecho de parqueo sobre las vías públicas, e impuestos que desestimulen el acceso de los vehículos particulares para viajar a los centros de las ciudades. (Ley 105 de 1993 Art. 27)

#### **8.1.2.4.1.2. Análisis**

La concepción del espacio público en Colombia ha avanzado, al dejar de considerarse que exclusivamente correspondía a un asunto peatonal, dejando de lado los niveles de congestión, la pérdida del tiempo en el desplazamiento, la invasión y el deterioro del espacio público, la contaminación ambiental y el mayor riesgo de accidentes, entre otros.

Recientemente, la Alcaldía Mayor de la ciudad de Bogotá, aprobó el Plan Maestro del Espacio Público del Distrito Capital, el cual tiene entre sus metas principales la regulación del uso y apropiación del espacio urbano, su accesibilidad y el incremento de su cantidad y calidad material. Sin embargo, su aceptación ha sido compleja, pues existen intereses políticos y presiones asociadas con la presencia de vendedores ambulantes y estacionamientos en los espacios urbanos que han dificultado su implementación. Pero a pesar de lo anterior, la ciudadanía se ha hecho consciente de los beneficios que se derivan de contar con parques, alamedas, andenes bien hechos, plazas y ciclovías.

Entonces, los municipios y los distritos tendrán que decidir entre establecer tasas por el uso del espacio público para obtener unos recursos y la defensa de éste espacio para beneficio de sus ciudadanos.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

La experiencia adquirida en varios países demuestra que la regulación de estacionamientos y la buena vigilancia para hacerla respetar permiten obtener resultados favorables y puede desempeñar un papel importante en la disminución del uso de vehículo particular.

Un aspecto importante en la planeación del transporte y el tránsito en la Ciudad de Méjico es el establecimiento de parquímetros para desincentivar el estacionamiento en la vía pública. Este mecanismo forma parte del programa de estacionamiento público en esa ciudad, además de la construcción de más sitios de estacionamiento, la cual se ha dificultado por la falta de financiamiento.

En Santiago, Chile, varios municipios han contratado empresas que manejen los estacionamientos en la calle mediante cobro a través de personas que cargan registradoras electrónicas manuales que dan recibo a los usuarios. Esta medida ha servido en las situaciones de alto desempleo para crear puestos de trabajo formal.

En Washigton D.C. , en donde existe un alto grado de irrespeto a las reglas de estacionamiento, se estableció un sistema de vigilancia, con cepos y grúas, el cual inicialmente fue rechazado pero al final fue aceptado y privatizado.

#### **8.1.2.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Policía de tránsito

#### **8.1.2.4.2. Carretero**

#### **8.1.2.4.2.1. Normatividad**

- **TASAS DE USO DE LAS TERMINALES DE TRANSPORTE:** El valor que deben cancelar las Empresas de Transporte por el uso de las áreas operativas de los terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera a la empresa terminal de transporte. (Decreto 2762 de 2001 Art. 11)
- **FIJACION:** El Ministerio de Transporte mediante resolución y teniendo en cuenta, clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido fijará las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre, autorizados por éste, a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarios de los mismos, la cual se compone de dos partes una suma que se destinará al desarrollo de programas atinentes a la Seguridad que comprende, disponer dentro de las instalaciones físicas de cada Terminal de Transporte, los equipos, el personal idóneo y un área suficiente para efectuar exámenes médicos generales de aptitud física y practicar la prueba de alcoholimetría a una muestra representativa de los conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo Terminal, la cual será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte restante ingresará a la Empresa Terminal de Transporte. (Decreto 2762 de 2001 Art. 12)

#### **8.1.2.4.2.2. Análisis**

El Ministerio de Transporte define las tasas de usos que deben cobrar las terminales de transporte a las empresas que operen dentro del terminal mediante resolución.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:  
En la ciudad de Montevideo, Uruguay la terminal de transporte brinda los servicios de venta de pasajes, de recepción y entrega de encomiendas, embarque y desembarque de pasajeros. En el reglamento interno se señala que la empresa Mariscal Cáceres es la administradora de los servicios y es quien regula a las empresas usuarias del terminal y asigna las rutas de transporte. En cuanto a las tarifas a ser cobradas por empresas usuarias del terminal son fijadas también por la administración. Para efectos de garantizar el funcionamiento de la terminal se pactó un régimen de sanciones aplicable a los infractores.

#### **8.1.2.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- La terminal de transporte

#### **8.1.2.4.3. Férreo**

##### **8.1.2.4.3.1. Normatividad**

- **DERECHOS DE TRANSITO:** Decreto 888 de 2006. Artículo 3: Fijación del Derecho de Tránsito: El Ministerio de Transporte definirá la participación económica, que a título de derecho de tránsito, corresponderá al Instituto Nacional de Concesiones INCO, en caso de concesión del corredor respectivo.

#### **8.1.2.4.3.2. Análisis**

El sistema de transporte férreo en Colombia deberá ser revitalizado, ya que este sistema es una solución de movilidad en especial para carga. Es preciso la apertura al sector privado para que se concesionen más líneas férreas, que servirán como conexiones con los modos carretero y fluvial en beneficio del transporte multimodal. Un sistema con nuevos operadores generará una libre competencia que mejorara la prestación del servicio y puede darse la posibilidad de la recuperación del sistema ferroviario.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El Decreto No. 1.445 de la Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, establece en el artículo 12, que el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, adscrito al Ministerio de Infraestructura, será el encargado de regular todo lo relativo al servicio de transporte público del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional, incluyendo la utilización de las vías férreas, material rodante, tarifas, transporte de carga, pasajeros y equipajes, servicio de personal especializado y demás empleados

#### **8.1.2.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Ministerio de Transporte

#### **8.1.2.4.4. Aéreo**

##### **8.1.2.4.4.1. Normatividad**

- **DERECHOS AEROPORTUARIOS Y OTROS SIMILARES:** Todo aeropuerto de un Estado contratante que esté abierto a sus aeronaves nacionales para fines de uso público estará igualmente abierto, en condiciones uniformes a la reserva de rutas y aeropuertos, a las aeronaves de todos los demás Estados contratantes. Tales condiciones uniformes se aplicarán por lo que respecta al uso, por parte de las aeronaves de cada uno de los Estados contratantes de todas las instalaciones y servicios para la navegación aérea, incluso los servicios de radio y de meteorología, que se provean para uso público para la seguridad para la rapidez de la navegación aérea.

Los derechos que un Estado contratante imponga o permita que se impongan por el uso de tales aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea por las naves de cualquier otro Estado contratante no deberán ser más elevados.

- a) Respecto a las aeronaves que no se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales de la misma clase dedicadas a servicios similares.
- b) Respecto a las aeronaves que se empleen en servicios internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales, dedicadas a servicios internacionales similares.

Todos estos derechos serán publicados y comunicados a la Organización de Aviación Civil Internacional, entendiéndose que, si un estado contratante interesado hace una reclamación, los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y

servicios serán objeto de examen por el Consejo, que hará un informe y formulará recomendaciones al respecto para consideración del Estado o Estados interesados.

Ningún Estado contratante impondrá impuestos, derechos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo. (Decreto 2007 de 1991. Art. 15).

- **COBRO DE TASAS A USUARIOS POR EL EXPLOTADOR DE AERÓDROMO PÚBLICO:** El explotador de los aeródromos públicos podrá cobrar tasas a los usuarios previa reglamentación y permiso de la autoridad aeronáutica (Código del Comercio Art. 1819).
- **DERECHOS ADUANEROS:** Las aeronaves en vuelo hacia, desde o a través del territorio de otro Estado contratante, serán admitidas temporalmente libres de derechos, con sujeción a las reglamentaciones de aduana de tal Estado. El combustible, aceite y lubricantes, piezas de repuesto, equipo corriente y provisiones de abordaje que se lleven en una aeronave de un Estado contratante cuando llegue al territorio de otro Estado contratante y que se encuentre aún a bordo cuando ésta salga de dicho estado, estarán exentos de derechos de aduana, derechos de inspección u otros derechos o impuestos similares, ya sean nacionales o locales. Estas exenciones no se aplicarán a las cantidades u objetos descargados, salvo disposición en contrario de conformidad con las reglamentaciones de aduana del Estado, que pueda exigir que dichas cantidades u objetos queden bajo vigilancia aduanera. Las piezas de repuesto y el equipo que se importe al territorio de un Estado contratante para su instalación o uso en una aeronave de otro Estado contratante empleada en la navegación aérea internacional, serán admitidas libres de derechos aduaneros, con sujeción al cumplimiento de las reglamentaciones del Estado interesado, que pueden establecer que dichos efectos queden bajo vigencia y control aduanero. (Decreto 2007 de 1991. Art. 24).

#### 8.1.2.4.4.2. Análisis

En lo que respecta al cobro de los derechos de aeródromo y uso de la plataforma, según la reglamentación los explotadores de los aeródromos públicos deberán someter las tarifas a aprobación previa, las cuales serán presentadas por lo menos un mes antes de que entren en vigencia. Dentro de esos términos si la autoridad aeronáutica no se ha pronunciado se entenderá que han sido aprobadas en los términos solicitados

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:  
El Artículo 55 de la Ley de la Aeronáutica Civil de la República Bolivariana de Venezuela especifica que la Autoridad Aeronáutica debe garantizar que en el establecimiento de los derechos aeroportuarios se recuperen los costos en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia de acuerdo con la categoría del aeropuerto. De igual forma en la mencionada Ley en el Artículo 15 señala que la Autoridad Aeronáutica establecerá la estructura de costos para cumplir sus funciones, la cual será la base de cálculo para fijar los derechos establecidos.

La metodología para el cálculo de los derechos aeroportuarios adoptada incluye la categorización de los aeropuertos de acuerdo con el número de servicios aeroportuarios prestados y al movimiento de los pasajeros, permitiendo así establecer derechos aeroportuarios ajustados al nivel de actividad y operación en cada operación. El objeto de la

categorización de los aeropuertos es ajustar los derechos aeroportuarios a los servicios aeroportuarios, aterrizaje, estacionamiento, etc. ofrecidos a los diferentes usuarios, líneas aéreas y pasajeros, y a las diversas fuentes de ingresos, aeronáuticos y no aeronáuticos, para así poder establecer fórmulas de cálculo de acuerdo con el peso en volumen de operaciones, de tal forma que se pueda garantizar la prestación y continuidad de estos servicios.

En cuanto a los derechos aduaneros, la exención sobre los derechos de aduana se fundamenta en el Acuerdo con la Organización Mundial de Comercio suscrito por Colombia, en el cual promueve el cumplimiento del acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, que suprime y consolida a nivel cero todos los derechos de aduana y demás cargas que se perciban sobre la importación de productos destinados a ser empleados en la fabricación, reparación y mantenimiento de cualquier aeronave para uso civil.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El Acuerdo sobre transporte aéreo suscrito entre el Reino de España y Nueva Zelanda el 6 de mayo de 2002, establece en el Artículo V. Derechos de Aduana:

1) Los equipos habituales, suministro de combustible y lubricantes y provisiones (incluidos alimentos, bebidas y tabaco) a bordo de las aeronaves utilizadas en los servicios aéreos internacionales por las empresas designadas por cada una de las Partes Contratantes, así como dichas aeronaves, estarán exentas de los derechos aduaneros y otros derechos a exacciones exigibles a la llegada al territorio de la otra Parte Contratante, siempre que dichos equipos y suministros permanezcan a bordo de la aeronave hasta el momento de su reexportación.

2) Estarán igualmente exentos de los mismos derechos e impuestos, con excepción de los servicios prestados:

- a) Las provisiones de a bordo de las aeronaves, embarcadas en el territorio de cualquiera de las Partes Contratantes, dentro de los límites fijados por las Autoridades de dicha Parte Contratante, para su consumo a bordo de las aeronaves dedicadas a servicios internacionales de la otra Parte Contratante.
- b) Las piezas de recambio introducidas en el territorio de una de las Partes Contratantes para el mantenimiento o reparación de las naves utilizadas en los servicios internacionales por las empresas aéreas designadas por la otra Parte Contratante y
- c) El combustible y lubricantes destinados al abastecimiento de las aeronaves utilizadas por las empresas aéreas designadas por la otra Parte Contratante, y dedicadas a servicios aéreos internacionales, incluso cuando estas provisiones se consuman durante el vuelo de la Parte Contratante en que se haya embarcado. Los artículos citados en los numerales a),b) y c) podrán ser sometidos a vigilancia aduanera.

3) El equipo habitual de las aeronaves, así como los materiales y provisiones de a bordo de las aeronaves de cualquiera de las Partes Contratantes, no podrán desembarcarse en el territorio de la otra Parte Contratante sin la aprobación de las Autoridades aduaneras de dicho territorio. En tal caso, podrán mantenerse bajo vigilancia por dichas Autoridades, hasta que sean reexportados o hayan recibido otro destino de conformidad con la reglamentación aduanera.

#### **8.1.2.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de ésta con la aviación del Estado; formulando desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad esta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de ésta o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

El representante legal de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal, es la ciudad de Santa fe de Bogotá D.C. ( Decreto 2724 de 1993. Art. 2).

#### **8.1.2.4.5. Marítimo**

##### **8.1.2.4.5.1. Normatividad**

- **TARIFAS PORTUARIAS:** Según el caso de la forma de contratación el exportador o importador debe tomar en cuenta los servicios a las naves y/o la carga. En el caso de las exportaciones no tradicionales, manejadas a través de las Sociedades Portuarias, los de mayor ocurrencia corresponden a los prestados por la Sociedad Portuaria a la carga y por los Operadores Portuarios.
- **TARIFAS DE LAS SOCIEDADES PORTUARIAS A LA CARGA:** Cada puerto fija sus tarifas de acuerdo con los servicios y operaciones que pueda ofrecer o por la carga que desea atraer. Siendo estas circunstancias lo que en un momento dado puede definir la utilización o no de un puerto.  
Son dos los servicios que se generan a los exportadores por parte de las sociedades portuarias:
  - Uso de instalaciones: Corresponden al paso de la carga por el puerto.
  - Almacenamiento: Tanto en espacios cubiertos como descubiertos. Estableciéndose por norma que se debe otorgar un tiempo libre, que para el caso colombiano está entre 5 y 7 días.
- **TARIFAS DE LOS OPERADORES PORTUARIOS:** Las actividades que se generan en un puerto son diversas, de igual forma existen operadores que prestan diferentes servicios.

Estas actividades son de libre competencia, vigilada por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Los servicios que cobran los operadores portuarios cubren diferentes operaciones: descargues, movilización, llenado y vaciado de contenedores y suministro de equipos, entre otros.

#### **8.1.2.4.5.2. Análisis**

El sistema de libertad de tarifas genera competencia entre los terminales, aunque las diferencias no son sustanciales, pueden influir junto con otros elementos en la decisión de utilizar o no determinado puerto. Una práctica frecuente en las Sociedades Portuarias Regionales Colombianas, es la de otorgar descuentos a los usuarios por los volúmenes o movimientos de carga que se realicen.

Las tarifas de los operadores portuarios por sus servicios, varía en proporción al volumen de unidades, tipo de carga, el alistamiento que requiere en los contenedores, el puerto y la capacidad de negociación de quien contrata.

Otro aspecto importante es el conocimiento sobre la idoneidad, capacidad operativa, responsabilidad y sistemas de coordinación y control que tengan los operadores portuarios con los demás actores que intervienen en el proceso portuario de exportación, SIAS, Aduana, narcóticos y Sociedades Portuarias, entre otras.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

Con anterioridad a 1992 la administración de todos los puertos de Argentina se encontraba centralizada en una empresa estatal monopólica, la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

El 3 de junio de 1992, con la Ley de Puertos (Ley 24.093), no sólo con el propósito de obtener la consecución del principio de desregulación política y administración de los puertos, sino también persiguiendo el aumento de la eficiencia operativa de todo el sector portuario, para lograr una disminución de los costos en general y lograr una mayor agilidad en la operación integrada del transporte.

En cuanto a los derechos de faros y boyas, la señalización marítima ha representado una ayuda para navegación con seguridad importante en el desempeño del transporte marítimo. Estas ayudas han venido evolucionando al pasar de faros de madera y linternas de kerosene a modernos equipos de posicionamiento GPS

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El Consejo de Ministros desde 1983 adoptó para el balizamiento de las costas españolas el Sistema de balizamiento marítimo de la Asociación Internacional de Señalización Marítima (AISM), mediante el cual se estimó conveniente un solo sistema de balizamiento utilizable para todo el mundo, consistente en utilizar el rojo a estribor. Legislación MCYT Real Decreto 1835/1983 de 25 de mayo – hoja 1- derechos de faros y boyas)

Adicionalmente cuenta con diferentes tipos de ayudas para la navegación como:

- Visuales: faros, balizas y boyas
- Acústicas: sirenas, campanas de niebla
- Radioeléctricas: radiofaros, racones, DGPS y AIS

Asistidas: VTS port y control

#### **8.1.2.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La Superintendencia de Puertos y Transporte será la entidad encargada de vigilar las tarifas de las Sociedades Portuarias y de los Operadores Portuarios.

- **DERECHOS DE FAROS Y BOYAS:** A partir de la vigencia del Decreto 732 de 1979 en su Artículo 1, establece que cada vez que entren a Puerto Colombiano los buques de bandera nacional o extranjera, pagarán por derechos de faros y boyas, las siguientes tarifas:
  - Los buques cargueros nacionales o extranjeros procedentes del exterior pagarán Quince Centavos de Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$0.15), por cada tonelada de registro neto y los buques de pasajeros nacionales o extranjeros que conduzcan turistas exclusivamente, pagarán Cinco Centavos de Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$0.05) por cada tonelada de registro neto, convertidos en moneda legal a la tasa oficial de cambio que fije mensualmente el Ministerio de Hacienda.
  - Las embarcaciones extranjeras dedicadas a la pesca o exploración marinas y costeras en aguas colombianas, pagarán una tarifa de Un Dólar Ochenta Centavos de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$1.80) por año o fracción, convertidas en ya descrita Norte.
- Las Agencias marítimas deberán facturar el servicio de faros y boyas, para ser trasladado a la Dirección General Marítima.

#### **8.1.2.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

##### **8.1.2.5.1. Acueducto y Alcantarillado**

###### **8.1.2.5.1.1. Normatividad**

- **TASA DE UTILIZACION DE AGUA DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO:** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales del Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial, son competentes para recaudar la tasa por utilización de agua reglamentada por el decreto 155 de 2004 artículo 3.

Están obligados al pago de la tasa por utilización del agua, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas. (Decreto 155 de 2004, artículo 4).

La tasa de utilización de agua se cobrará por el volumen de agua captada, dentro de los límites y condiciones establecidos en las concesiones de agua. (Decreto 155 de 2004, artículo 4).

### **8.1.2.5.2. Energía**

#### **8.1.2.5.2.1. TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELECTRICO:**

Según el Decreto 1933 de 1994 las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

- Artículo 5o. Distribución del porcentaje de las ventas brutas por generación hidroeléctrica. La distribución del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia en caso de generación hidroeléctrica de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, se hará así:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

Cuando en una cuenca tengan jurisdicción más de una Corporación Autónoma Regional, el 3% se distribuirá a prorrata de área que cada Corporación tenga con respecto al área total de la cuenca.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente.

Cuando más de un municipio o distrito estén localizados en una cuenca hidrográfica, el 1.5% se distribuirá a prorrata del área que cada municipio o distrito tenga con respecto al área total de la cuenca;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentra el embalse.

Cuando más de un municipio o distrito tienen territorio en el embalse, el 1.5% se distribuirá a prorrata del área que cada municipio o distrito tenga con respecto al área total del embalse.

Cuando los municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental, entendidos como ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

- Artículo 6o. Distribución del porcentaje de las ventas brutas por generación termoeléctrica. La distribución del 4% de las ventas brutas de energía por generación

propia en caso de generación termoeléctrica de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, se hará así:

1. El 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para protección del medio ambiente del área donde esta ubicada la planta.
2. El 1.5 % para el municipio o municipios donde esta situada la planta generadora, que será destinado para obras previstas en el Plan de Desarrollo Municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental, entendidos como ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

Cuando la planta se encuentre ubicada en más de un municipio o distrito, el 1.5% se distribuirá a prorrata del área que cada municipio o distrito tenga con respecto al área total de la planta.

#### **8.1.2.5.2.2. TARIFAS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES DEL SERVICIO DE ENERGIA**

La Ley 143 de 1994 reglamenta en los siguientes artículos las tarifas de acceso y uso de las redes:

Artículo 39. Los cargos asociados con el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional cubrirán, en condiciones óptimas de gestión, los costos de inversión de las redes de interconexión, transmisión y distribución, según los diferentes niveles de tensión, incluido el costo de oportunidad de capital, de administración, operación y mantenimiento, en condiciones adecuadas de calidad y confiabilidad y de desarrollo sostenible. Estos cargos tendrán en cuenta criterios de viabilidad financiera.

Artículo 40. Las tarifas por el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional deben incluir los siguientes cargos:

- a) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión del usuario a la red de interconexión;
- b) Un cargo fijo asociado a los servicios de interconexión;
- c) Un cargo variable, asociado a los servicios de transporte por la red de interconexión;

Artículo 41. La Comisión de Regulación de Energía y Gas definirá la metodología del cálculo y aprobará las tarifas por el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional y el procedimiento para hacer efectivo su pago.

Parágrafo 1°. Las tarifas de acceso a las redes se calcularán considerando entre otros factores, la ubicación de los centros de carga dentro de las redes regionales y los sistemas de distribución asociados, los costos reales del sistema de transmisión o de distribución que se requieren para atender cada centro de carga y las condiciones ambientales que puedan afectar la inversión y el mantenimiento.

Parágrafo 2°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para definir y aprobar, en concordancia con lo establecido en el parágrafo anterior, la metodología para el cálculo de las tarifas por el acceso y uso de las redes y para definir el procedimiento para hacer efectivos los pagos por este concepto. Si la Comisión no las define y aprueba en el plazo previsto, las empresas podrán cobrar las tarifas y cargas que éstas hayan sometido a su consideración, mientras que la Comisión de Regulación de Energía y Gas da a conocer la metodología y procedimientos respectivos.

### **8.1.2.5.2.3. TARIFAS PARA LAS VENTAS DE ELECTRICIDAD**

Las transacciones de electricidad entre empresas generadoras, entre distribuidoras, entre aquéllas y éstas y entre todas ellas y las empresas dedicadas a la comercialización de electricidad y los usuarios no regulados, son libres y serán remuneradas mediante los precios que acuerden las partes. Se incluyen en este régimen las transacciones que se realicen a través de interconexiones internacionales.

Las ventas de electricidad a usuarios finales regulados serán retribuidas sin excepción, por medio de tarifas sujetas a regulación.

Las compras de electricidad por parte de las empresas distribuidoras de cualquier orden deberán garantizar, mediante contratos de suministro, el servicio a los usuarios atendidos directamente por ellas, por el término que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Tales contratos se celebrarán mediante mecanismos que estimulen la libre competencia y deberán establecer, además de los precios, cantidades, forma, oportunidad y sitio de entrega, las sanciones a que estarán sujetas las partes por irregularidades en la ejecución de los contratos y las compensaciones a que haya lugar por incumplimiento o por no poder atender oportunamente la demanda.

Las personas contratantes enviarán mensualmente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas la información relativa a los contratos celebrados. (Ley 43 de 1994 artículo 42)

El régimen tarifario para usuarios finales regulados comprende: Los costos de distribución que servirán de base para la definición de las tarifas a los usuarios regulados del servicio de electricidad, por parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrán en cuenta empresas eficientes de referencia según áreas de distribución comparables, teniendo en cuenta las características propias de la región, tomarán en cuenta los costos de inversión de las redes de distribución, incluido el costo de oportunidad de capital y los costos de administración, operación y mantenimiento por unidad de potencia máxima suministrada. Además, tendrán en cuenta niveles de pérdidas de energía y potencia característicos de empresas eficientes comparables. (Ley 143 de 1994 artículo 45)

### **8.1.2.5.3. Gas Combustible**

#### **8.1.2.5.3.1. Normatividad**

**1. CARGOS POR CONEXIÓN Y POR USO:** Según la Resolución 17 de 1995 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas se establecen los siguientes cargos:ARTICULO 2. REMUNERACION POR EL SERVICIO DE TRANSPORTE. Las empresas transportadoras se remunerarán mediante cargos por conexión y cargos por uso, los cuales distinguen entre capacidad y volumen. Igualmente se establece un cargo por volumen para remuneración de los servicios de administración, compresión y medición al usuario. El servicio de almacenamiento podrá cobrarse de forma independiente, de acuerdo con los criterios que defina la Comisión.

La Comisión reglamentará en resolución aparte, las condiciones y procedimientos para las nuevas conexiones, incluyendo las conexiones de los campos productores con el sistema nacional de transporte.

Los cargos serán de conocimiento público y serán neutrales frente a los usuarios. Los cargos por el uso del sistema de transporte serán separados de los cargos que se cobren por las conexiones.

## **2. CARGOS POR USO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DEL INTERIOR:**

**ARTICULO 5. ESQUEMA DE CARGOS.** Es un esquema de cargos por entrada y salida que refleja el costo de transportar gas combustible en el sistema de transporte del interior mediante el siguiente procedimiento:

1. Para efectos de esta resolución, el nodo de Vasconia es el centro de referencia para las transacciones de gas;
2. Los productores pagarán el transporte desde su nodo de entrada hasta el centro de referencia y todas las transacciones de gas se efectuarán con relación a este centro. Este cargo se denomina "cargo de entrada" y refleja el costo económico de transportar gas desde el nodo de entrada hasta el centro de referencia.
3. Los consumidores pagarán el transporte desde el centro de referencia hasta su respectivo nodo de salida. Este cargo se denomina "cargo de salida" y refleja el costo económico de transportar gas desde el centro de referencia hasta el nodo de salida asociado con cada consumidor.

**ARTICULO 7. LIQUIDACION DE CARGOS POR USO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DEL INTERIOR.** Estos cargos se liquidarán como un cargo binomio que comprende un cobro por capacidad (US\$/KPCD-AÑO) y un cobro por uso (US\$/KPC).

El cargo por capacidad se liquida en diciembre de cada año sobre la base de la capacidad firme contratada para el año siguiente y se factura mensualmente en doceavas partes. El cargo por volumen se factura mensualmente tomando como base los volúmenes efectivamente medidos.

**ARTICULO 8. OTROS CARGOS POR USO.** Además de los cargos de entrada y salida mencionados en el artículo 4o., los productores y consumidores pagarán un cargo de US\$0,016/ KPC sobre el volumen facturado mensualmente, correspondiente a los costos de administración, medición y compresión asociados con el sistema de transporte del interior.

**3. REGULACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DEL CENTRO:ARTICULO 9 REGULACION.** El sistema de transporte del Centro será utilizado por ECOPETROL para el transporte de gas combustible desde los campos de gas de la Guajira hasta el complejo petroquímico de Barrancabermeja. Ecopetrol llevará registros contables que reflejen las operaciones de transporte en este gasoducto, en forma independiente de sus otras actividades.

**ARTICULO 10. REGULACION DE CARGOS DE SALIDA A OTROS CONSUMIDORES DISTINTOS DE ECOPETROL.** La Comisión fijará los cargos respectivos para otros consumidores conectados al Sistema del Centro, previa solicitud del interesado, la cual estará acompañada de los estudios técnicos respectivos.

### **8.1.2.5.4. Telecomunicaciones**

#### **8.1.2.5.4.1. Normatividad**

Telecomunicaciones

La Ley N° 72 de 1989 establece los principios generales relativos a la organización de las telecomunicaciones. Los servicios de telefonía básica conmutada y de larga distancia nacional e internacional están sujetos a un régimen especial, conocido como el régimen de servicios públicos "domiciliarios", contenidos en la Ley N° 142 de 1994.

Para los efectos de la Resolución CRT 087 de 1997, ARTICULO 2-4. CLASIFICACION DE SERVICIOS, la Telefonía Pública Básica Conmutada se clasifican de la siguiente manera:

- 2.4.1. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local (TPBCL)
- 2.4.2. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local Extendida (TPBCLE)
- 2.4.3. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia (TPBCLD)
  - 2.4.3.1. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Nacional (TPBCLDN)
  - 2.4.3.2. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Internacional (TPBCLDI)
- 2.4.4. Servicio de Telefonía Local Móvil en el Sector Rural (TMR)

## 1. CARGOS DE ACCESO A LA RED

ARTÍCULO: De acuerdo con lo establecido Resolución CRT 087 de 1997 en el 4.2.2.19. CARGO DE ACCESO A LAS REDES DE TELEFONÍA. A partir del primero de enero de 2002, los operadores telefónicos deberán ofrecer por lo menos las siguientes dos opciones de cargos de acceso a los operadores que les demanden interconexión:

Opción 1: Cargos de acceso máximos por minuto (1)

Grupo de

empresas Al Al Al Al

1-01-02 1-01-03 1-01-04 1-01-05

1. REDES UNO \$49.35 \$43.26 \$ 37.16 \$ 31.07

DE TPBCL DOS \$50.98 \$46.50 \$ 42.03 \$ 37.56

(2) TRES \$53.59 \$51.76 \$ 49.87 \$ 48.01

2. Redes de

TCM y

PCS(3) \$66.92 \$97.49 \$142.02 \$206.90

(1) Expresado en pesos constantes de junio 30 de 2001. Corresponde al valor de los cargos de acceso que los operadores de TPBCL reciben de los operadores de otros servicios cuando estos hacen uso de sus redes, tanto en sentido entrante como saliente.

(2) En el Anexo No. 008 se definen las empresas operadoras de TPBCL que conforman cada uno de los grupos aquí señalados. Los valores que contempla esta opción corresponden a la remuneración por minuto. Todas las fracciones se aproximan al minuto siguiente.

(3) No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. Aplica para las llamadas entrantes del servicio de TPBCLDI y cualquier otro que defina la regulación.

Opción 1: Cargos de acceso máximos por minuto (1)

Grupo de empresas Al Al Al Al

1-01-02 1-01-03 1-01-04 1-01-05

1. REDES UNO \$11.230.000 \$ 9.920.000 \$ 8.760.000 \$ 7.740.000  
DE TPBCL DOS \$11.540.000 \$10.760.000 \$10.030.000 \$ 9.350.000  
(2) TRES \$11.960.000 \$11.960.000 \$11.960.000 \$11.960.000

2. Redes de

TCM y

PCS(3) \$14.700.000 \$22.700.000 \$33.480.000 \$50.520.000

(1) Expresado en pesos constantes de junio 30 de 2001. Los valores que contempla esta opción prevén el arrendamiento mensual de enlaces E1 de 2.048 kbps/mes o su equivalente. Los operadores podrán pactar valores diferentes dependiendo del ancho de banda que se requiera. Para efectos del bloqueo medio en los puntos de interconexión los operadores se ceñirán al 1%.

(2) En el Anexo No. 008 se definen las empresas operadoras de TPBCL que conforman cada uno de los grupos aquí señalados.

(3) No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. Aplica para las llamadas entrantes del servicio de TPBCLDI y cualquier otro que defina la regulación.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la interconexión no se efectúe directamente en los nodos de conmutación de la parte superior de la organización jerárquica de la red del operador de TPBCL, el operador interconectante tendrá derecho a recibir el pago por el transporte del tráfico a los demás puntos del mismo nivel en donde debe realizarse la interconexión. Los cargos de acceso que se presentan aquí incluyen la dispersión local y la dispersión nacional para los servicios de TMC y PCS.

PARÁGRAFO 2o. Los operadores podrán fijar cargos de acceso diferenciales en la opción por minuto, teniendo en cuenta las horas de mayor tráfico de su red, siempre que se demuestre que la ponderación de los mismos corresponde al valor previsto en este artículo.

PARÁGRAFO 3o. El operador interconectante podrá exigir en la opción de cargos de acceso por capacidad un periodo de permanencia mínima, el cual sólo podrá extenderse el tiempo necesario para recuperar la inversión que se haya efectuado para adecuar la interconexión. En caso que se presente un conflicto, el operador interconectante debe suministrar de inmediato la interconexión a los valores que se encuentran en la tabla correspondiente a la opción de cargos de acceso por capacidad, mientras se logra un acuerdo de las partes o la CRT define los puntos de diferencia. Si la interconexión se encuentra sobredimensionada, los operadores podrán solicitar a la CRT que resuelva las diferencias que por concepto de una eventual devolución de enlaces pueda presentarse.

ARTÍCULO 4.2.2.20. CARGO DE ACCESO ENTRE REDES DE TPBCL. No habrá lugar al pago de cargos de acceso por el tráfico local cursado entre las redes de los operadores de TPBCL, lo cual implica que cada operador conservará la totalidad del valor recaudado de sus usuarios, se responsabilizará de todo lo concerniente al proceso de facturación y asumirá el riesgo de la cartera. Lo anterior, sin perjuicio de que los operadores acuerden cualquier esquema alternativo.

ARTÍCULO 4.2.2.21. CASOS ESPECIALES PARA EL SERVICIO DE TPBCL. <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Resolución CRT-463. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de interconexión y cargos de acceso, cuando en una llamada entre diferentes municipios de un mismo departamento el operador de TPBCL no aplique el cargo por distancia a sus usuarios, se asumirá que la red que cubre esos municipios es una red local.

**ARTÍCULO 4.2.2.22. CASOS ESPECIALES PARA MUNICIPIOS CON UNA MISMA NUMERACIÓN.** En las llamadas efectuadas a través de un operador al que le sea asignada numeración geográfica de un municipio para prestar servicios en otros municipios del mismo departamento, no podrá cobrarse ningún cargo por distancia entre ellos, de manera que la tarifa a aplicar será la tarifa local del municipio de origen.

**ARTÍCULO 4.2.2.23. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES EXTENDIDAS (TPBCLE).** La remuneración por minuto a los operadores de telefonía pública básica conmutada local extendida (TPBCLE), por parte de los operadores de TPBCLD y Telefonía Móvil (TMC y PCS), por concepto de la utilización de sus redes locales extendidas en sentido entrante y saliente; y por parte de los operadores de TPBCL y TPBCLE que sean responsables de la prestación del servicio de TPBCLE, tendrá dos componentes:

4.2.2.23.1 El cargo de acceso local del que trata el artículo 4.2.2.19 de la presente Resolución.

4.2.2.23.2 El cargo por transporte fijado libremente y sometido a la prueba de imputación señalada en el Anexo 009 de la presente Resolución.

**PARÁGRAFO.** No habrá lugar al pago de cargos por transporte en las llamadas que se cursen entre usuarios de un mismo municipio ni para las llamadas de TPBCLD y Telefonía Móvil (TMC y PCS), originadas o terminadas en los usuarios del municipio donde se encuentra ubicado el nodo de interconexión.

**ARTÍCULO 4.2.2.24. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES DE TMR POR PARTE DE LOS OPERADORES DE TPBC Y TELEFONÍA MÓVIL.** La remuneración por minuto a los operadores de TMR por parte de los operadores de TPBC y Telefonía Móvil (TMC y PCS), por concepto de la utilización de sus redes, tendrá dos componentes:

4.2.2.24.1 El cargo de acceso local correspondiente al grupo tres de que trata el artículo 4.2.2.19 de la presente Resolución.

4.2.2.24.2 Un cargo por transporte rural fijado libremente por el operador de TMR, de acuerdo con la prueba de imputación que se podrá realizar de cualquier forma seleccionada por el operador beneficiario del pago, que refleje los costos adicionales en que incurre el operador de TMR para prestar el servicio en las zonas rurales.

**ARTÍCULO 4.2.2.25. CARGOS DE ACCESO Y USO PARA LLAMADAS DESDE TELÉFONOS PÚBLICOS.** El cargo de acceso y uso de las redes y del terminal por concepto de llamadas salientes y entrantes desde los teléfonos públicos, será de libre negociación bajo el principio de acceso igual, cargo igual y sometido a la prueba de imputación.

### **3. CARGOS POR INTERCONEXIÓN ENTRE OPERADORES**

**ARTICULO 5-10-1. REGISTRO.** Todos los cargos de acceso y uso de las redes deberán ser registrados ante la CRT.

**ARTICULO 5-10-2. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES DE TPBCL.** Los operadores de TPBCL, TPBCLE y TMR recibirán, por concepto del acceso y uso de sus redes de TPBCL, los siguientes cargos:

5-10-2-1. Por parte de los operadores de TPBCLD. El valor de los cargos de acceso que las empresas prestadoras de los servicios de TPBCL reciben de los operadores de TPBCLD cuando éstos hacen uso de sus redes, tanto en sentido entrante como saliente, y que fue fijado en treinta pesos (\$30) por cada minuto cursado o proporcionalmente por fracción de minuto de cada llamada completada, el primero (1o.) de marzo de 1997, continuará

actualizándose conforme con el Índice de Actualización Tarifaria (IAT) descrito en el presente capítulo, cuyo cálculo se describe en el Anexo 008.

5-10-2-2. Por parte de los operadores de TPBCLE. La remuneración por minuto o proporcional por fracción de minuto a los operadores de telefonía pública básica local (TPBCL), por concepto de utilización de sus redes locales por parte de operadores de los servicios de TPBCLE, responsables de la prestación del servicio de TPBCLE, para las llamadas entre usuarios de municipios diferentes, será igual al establecido en el artículo 5-10-2-1 de esta resolución.

5-10-2-3. Entre redes locales. El uso de redes de TPBCL en sentido entrante, por parte de los operadores de TPBCL y de TPBCLE que operen en el mismo municipio, y que su valor máximo fue fijado el primero (1o.) de septiembre de 1996 en diez pesos (\$10) por cada impulso, continuará actualizándose conforme con el Índice de Actualización Tarifaria descrito en el Anexo 008.

Así mismo, para la liquidación de cuentas de cargos de acceso y uso de las redes entre operadores de TPBCL, se podrá convenir que no haya lugar al pago de los mismos por el tráfico cursado entre sus redes, es decir, que cada operador conservará la totalidad del valor recaudado de sus usuarios. En cualquier caso, los acuerdos pactados en esta materia se deberán incluir en el contrato de interconexión.

5-10-2-4. Por parte de los operadores de TMC y PCS. Los operadores de TMC y PCS pagarán a los operadores de TPBCL un cargo por acceso y uso de la red local, tanto en sentido entrante como saliente, por minuto cursado de llamada completada. Dicho cargo fue fijado en veinticuatro pesos (\$24) para octubre de 1993 y se seguirá actualizando conforme con el Índice de Actualización Tarifaria descrito en el Anexo 008.

5-10-2-4. Por parte de los operadores de telefonía móvil (TMC y PCS). Los operadores de Telefonía Móvil (TMC y PCS) pagarán a los operadores de TPBCL un cargo por acceso y uso de la red local, tanto en sentido entrante como saliente, por minuto cursado. Dicho cargo fue fijado en veinticuatro pesos (\$24) para octubre de 1993 y se seguirá actualizando conforme con el índice de Actualización Tarifaria descrito en el Anexo 008.

**ARTICULO 5-10-3. CARGO DE ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES EXTENDIDAS (TPBCLE).** La remuneración por minuto o proporcional por fracción de minuto a los operadores de telefonía pública básica local extendida (TPBCLE), por parte de los operadores de TPBCLD y Telefonía Móvil (TMC y PCS), por concepto de la utilización de sus redes locales extendidas en sentido entrante y saliente; y por parte de los operadores de TPBCL y TPBCLE que sean responsables de la prestación del servicio de TPBCLE, tendrá dos componentes:

5-10-3-1. El cargo de acceso local del que trata el numeral 5-10-2-1 del artículo 5-10-2. de la presente resolución.

5-10-3-2. El cargo por transporte fijado libremente y sometido a la prueba de imputación señalada en el Anexo 009 de la presente resolución.

**PARAGRAFO.** No habrá lugar al pago de cargos por transporte en las llamadas que se cursen entre usuarios de un mismo municipio ni para las llamadas de TPBCLD y telefonía móvil, originadas o terminadas en los usuarios del municipio donde se encuentra ubicado el nodo de interconexión.

**ARTICULO 5-10-4. CASOS ESPECIALES PARA EL SERVICIO TPBCL.** Para efectos de interconexión y cargos de acceso, cuando en una llamada entre diferentes municipios de

un mismo departamento el operador de TPBCLE no aplique el cargo por distancia a sus usuarios, se asumirá que la red que cubre esos municipios es una red local.

**ARTICULO 5-10-5. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES DE TMR POR PARTE DE LOS OPERADORES DE TPBC Y TELEFONIA MOVIL.** La remuneración por minuto o proporcional por fracción de minuto a los operadores de TMR por parte de los operadores de TPBC y Telefonía Móvil, por concepto de la utilización de sus redes, tendrá dos componentes:

5-10-5-1. El cargo de acceso local de que trata el numeral 5-10-2-1 del artículo 5-10-2 de la presente resolución.

5-10-5-2. Un cargo por transporte rural fijado libremente por el operador de TMR, de acuerdo con la prueba de imputación, que refleje los costos adicionales en que incurre el operador de TMR para prestar el servicio en las zonas rurales.

#### **4. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES DE TPBCL, TMR Y TPBCLE**

**ARTICULO 5-23. UNIFICACION DE CARGOS DE ACCESO.** La CRT definirá la metodología para unificar los cargos de acceso del servicio de TPBCL basada en costos más una utilidad razonable.

**ARTICULO 5-24. PAGO POR EL ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES.** El pago a favor de operadores de TPBCL, TPBCLE y TMR por concepto del acceso y uso de sus redes a cargo de los operadores de TPBCLD, deberá hacerse únicamente en la forma de cargos de acceso y uso por minuto cursado o por fracción de minuto de cada llamada, en sentido entrante o saliente.

**ARTICULO 5-25. VALOR DEL CARGO POR ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES POR PARTE DE LOS OPERADORES DE TPBCLD.** El valor de los cargos de acceso que las empresas prestadoras de los servicios de TPBCL reciben de los operadores de TPBCLD cuando éstos hacen uso de sus redes, tanto en sentido entrante como saliente, y que fue fijado en treinta pesos (\$30) por cada minuto cursado o fracción el primero (1o) de marzo de 1997, continuará actualizándose conforme con el Índice de Actualización Tarifaria descrito en el presente Capítulo.

**ARTICULO 5-25-A. VALOR DEL CARGO POR ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES POR PARTE DE LOS OPERADORES DE TPBCLE.** La remuneración por minuto o proporcional por fracción de minuto a los operadores de telefonía pública básica local (TPBCL), por concepto de utilización de sus redes locales por parte de operadores de los servicios de TPBCLE, responsable de la prestación del servicio de TPBCLE, para las llamadas entre usuarios de municipios diferentes, será igual al establecido en el artículo [5-25](#) de esta resolución debidamente actualizado y regirá a partir del 31 de julio de 1998.

**PARAGRAFO.** Las empresas prestadoras de TPBCLE que a la fecha de expedición de la presente resolución modificatoria de la 087 de 1997 estén pagando cargos de acceso diferentes al aquí establecido deberán ajustarlo periódica y proporcionalmente cada mes hasta alcanzar este valor a más tardar el 31 de julio de 1999.

**ARTICULO 5-25-B. Cargos de Acceso y Uso para Llamadas de TPBCLD desde Teléfonos Públicos:** El cargo de acceso y uso de las redes locales por concepto de llamadas salientes de TPBCLD desde los teléfonos públicos prestados a través de comercializadores, será de libre negociación bajo el principio de acceso igual, cargo igual.

ARTICULO 5-26. CARGOS DE ACCESO Y USO ENTRE REDES LOCALES. El uso de redes de TPBCL en sentido entrante, por parte de los operadores de TPBCL y de TPBCLE que operen en el mismo municipio, y que su valor máximo fue fijado el primero (1o.) de septiembre de 1996 en diez pesos (\$10) por cada impulso, continuará actualizándose conforme con el Índice de Actualización Tarifaria descrito en el presente Capítulo.

ARTICULO 5-27. CARGO DE ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES EXTENDIDAS. La remuneración por minuto o proporcional por fracción de minuto a los operadores de telefonía pública básica local extendida (TPBCLE), por parte de los operadores de TPBCLD, por concepto de la utilización de sus redes locales extendidas en sentido entrante y saliente; y por parte de los operadores de TPBCL y TPBCLE que sean responsables de la prestación del servicio de TPBCLE, tendrá dos componentes:

5.27.1. El cargo de acceso local del que trata el artículo 5.25.A. de la presente resolución.

5.27.2. El cargo por transporte calculado por el operador de TPBCLE, de acuerdo con la prueba de imputación señalada en el anexo de la presente resolución.

PARAGRAFO 1. No habrá lugar al pago de cargos por transporte en las llamadas que se cursen entre usuarios de un mismo municipio ni para las llamadas de TPBCLD originadas o terminadas en los usuarios del municipio donde se encuentra ubicado el nodo de interconexión.

PARAGRAFO 2. Los operadores de TPBCLE calcularán el cargo al que se refiere el numeral 5.27.2. de este artículo y lo informarán a la CRT antes del 31 de julio de 1998. Cualquier cambio posterior deberá ser reportado ante la CRT antes de que entre en vigencia.

PARAGRAFO 3. El registro de estos cargos se llevará de conformidad con el artículo [5-4](#) de la Resolución 087 de 1997 y podrá ser consultado directamente en las dependencias de la CRT o a través de la página de Internet de esta comisión.

PARAGRAFO 4. El cargo de acceso y uso de las redes locales por concepto de llamadas salientes de TPBCLE desde los teléfonos públicos, será de libre negociación bajo el principio de acceso igual, cargo igual.

ARTICULO 5-27. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES EXTENDIDAS PARA OPERADORES DE TPBCL Y TPBCLE. El uso de redes de telefonía pública básica conmutada local extendida en sentido entrante por parte de los operadores de TPBCL y TPBCLE, algunos de cuyos usuarios estén sometidos a condiciones de competencia, generará el mismo cargo de acceso de que trata el Artículo anterior, para llamadas terminadas en los usuarios del municipio donde se encuentra ubicado el nodo de interconexión.

El cargo por acceso y uso de las redes de TPBCLE en sentido entrante, por parte de los operadores de TPBCL y TPBCLE algunos de cuyos usuarios estén sometidos a condiciones de competencia, será en cada caso, el cincuenta por ciento (50%) de los valores establecidos en el Artículo siguiente, numerales 5.28.2 y 5.28.3 para llamadas terminadas en los usuarios fuera del municipio donde se encuentra ubicado el nodo de interconexión, ya sea en los demás municipios del área metropolitana, si aplicare, o en los demás municipios del departamento, respectivamente.

ARTICULO 5-28. CARGOS DE ACCESO Y USO DE LAS REDES LOCALES EXTENDIDAS PARA OPERADORES DE TPBCLD. El uso de redes de telefonía pública básica conmutada local extendida en sentido entrante o saliente por parte de los operadores de TPBCLD generará un cargo de acceso y uso, por cada minuto o fracción de llamada completada. El pago del cargo de acceso y uso por parte del operador de TPBCLD será

aplicable a las llamadas entrantes o salientes, originadas o destinadas a los municipios que conforman el área geográfica continua, de la siguiente manera:

5.28.1. El cargo por acceso y uso de las redes de telefonía pública básica conmutada local extendida en sentido entrante o saliente, por parte de los operadores de TPBCLD, para llamadas originadas o terminadas en los usuarios del municipio donde se encuentra ubicado el nodo de interconexión, será igual al cargo por acceso y uso de la red local, aplicado en relación con el servicio de TPBCLD.

5.28.2. El cargo por acceso y uso de las redes de TPBCLE en sentido entrante o saliente, por parte de los operadores de TPBCLD, para llamadas originadas o terminadas en municipios del área metropolitana, diferentes a aquel en que está ubicado el nodo de interconexión, que fue fijado en treinta y cinco pesos (\$35) por minuto el primero (1o.) de septiembre de 1996, continuará actualizándose conforme con el Índice de Actualización Tarifaria descrito en el presente Capítulo.

5.28.3. Para las llamadas originadas o terminadas en los usuarios ubicados fuera del municipio donde se encuentra el nodo de interconexión, o de los municipios que hagan parte del área metropolitana, si aplicare, los cargos por acceso y uso, por parte de los operadores de TPBCLD que fueron fijados el primero (1o.) de septiembre de 1996 de acuerdo con la siguiente tabla continuarán actualizándose conforme con el Índice de Actualización Tarifaria descrito en el presente Capítulo.

#### DEPARTAMENTOS CARGO DE ACCESO LOCAL EXTENDIDA

San Andrés \$30/min Sucre Risaralda \$35/min Caldas Atlántico Quindío Cundinamarca  
Cauca \$40/min Valle Cesar Santander Córdoba Norte de Santander Magdalena Putumayo  
Bolívar Arauca Huila Guajira Tolima Nariño Casanare Chocó Guaviare Antioquia Boyacá  
\$45/min Amazonas Vaupés Caqueta Vichada Meta Guainía

5.28.4. Los operadores del servicio de TPBCLE cuya remuneración actual equivalente por concepto de acceso y uso de sus redes, sea igual o superior a sesenta pesos (\$ 60/min ) por minuto, deberán comenzar a aplicar los valores de cargos de acceso y uso previstos en este Artículo a más tardar a partir del primero (1o) de enero de 1998.

5.28.5. Los valores de los cargos de acceso y uso de las redes de TPBCLE previstos en el presente Artículo y que rigen desde el primero (1o.) de septiembre de 1996 continuarán actualizando conforme con el Índice de Actualización Tarifaria (IAT) previsto en el presente Título.

**ARTICULO 5-27-A. CARGO DE ACCESO Y USO DE LAS REDES DE TMR POR PARTE DE LOS OPERADORES DE TPBC y TMC.** La remuneración por minuto o proporcional por fracción de minuto a los operadores de TMR por parte de los operadores de TPBC y TMC, por concepto de la utilización de sus redes, tendrá dos componentes:

5.27.A.1. El cargo de acceso local de que trata el artículo [5-25](#) de la presente Resolución.

5.27.A.2. Un cargo por transporte rural calculado por el operador de TMR, de acuerdo con la prueba de imputación, que refleje los costos adicionales en que incurre el operador de TMR para prestar el servicio en las zonas rurales.

**ARTICULO 5-28. CASOS ESPECIALES PARA EL SERVICIO TPBCL.** Para efectos de interconexión y cargos de acceso, cuando en una llamada entre diferentes municipios de un mismo departamento el operador de TPBCLE no aplique el cargo por consumo local extendido, se asumirá que la red que cubre esos municipios es una red local.

#### **8.1.2.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

La infraestructura en cualquier servicio es un elemento importante para su funcionamiento, la recuperación de estos costos ha sido trasladado a los usuarios del servicio a través de peajes, derechos, tarifas o tasas de uso y otras contribuciones. Bajo la consideración que en el transporte quien lo utilice debe ser el responsable de pagarlo. Sin embargo existen otros enfoques basados en que la responsabilidad del transporte está en el Estado, luego se considera que este tema deberá ser analizado para el caso particular del transporte fluvial.

## 9.REGULACIÓN DE PRECIOS

---

### 9.1. TARIFAS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO

En términos generales la regulación de precios es una variable importante en la definición del valor de los productos en los mercados nacionales e internacionales. Las tarifas deben cumplir con los criterios de eficiencia y sostenibilidad para asegurar una remuneración justa a las empresas que garantice su permanencia en el sector y que les permita la prestación del servicio con calidad y la realización de las expansiones necesarias.

El Ministerio de Transporte, es la entidad que define la política y fija los criterios para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas de cada uno de los modos de transporte.

En el caso del transporte terrestre, férreo y fluvial el Gobierno fija y controla las tarifas las cuales son estimadas teniendo en cuenta la estructura de los costos desagregada en fijos, variables, la recuperación del capital y la utilidad del negocio. Es así como las tarifas de transporte de carga por carretera se encuentran bajo el sistema controlado a través de la publicación de una Resolución de fletes. También el transporte individual, colectivo y masivo de pasajeros está controlado directamente por el Gobierno, quien fija el valor de la tarifa que se debe cobrar en beneficio del usuario y controla que la medida sea debidamente cumplida.

Existe libertad de tarifas en el transporte marítimo y aéreo, las cuales responden al juego de la oferta y demanda en un mercado de libre competencia.

#### 9.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>57</sup>

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre circulación
- Integración Nacional e Internacional
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajeros
- La libertad de empresas
- De los permisos y contratos de concesión
- Del transporte intermodal
- Protección del medio ambiente
- Eficiencia
- Sostenibilidad

#### 9.1.2. VARIABLES DEL TEMA

---

<sup>57</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- Estructura de costos de transporte para cada modo

### 9.1.3. INDICADORES

- Tarifas de transporte para cada modo

### 9.1.4. EN LOS MODOS

#### 9.1.4.1. Urbano

##### 9.1.4.1.1. Normatividad

- **TARIFAS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PUBLICO MUNICIPAL DISTRITAL Y/O METROPOLITANO DE PASAJEROS Y/O MIXTO:**

De conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1987 y en concordancia con lo establecido en el decreto 1558 de 1998, le corresponde a las autoridades municipales, distritales y/o metropolitanas fijar las tarifas para el transporte público de pasajeros y/o mixto, en su jurisdicción. (Decreto 2660 de 1998 Art. 1)

Los incrementos de las tarifas deben corresponder a estudios técnicos elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio, a través de una estructura de costos de transporte que incluye los costos variables, los costos fijos y los costos de capital. (Decreto 2660 de 1998 Art. 2)

Las respectivas autoridades locales deberán tener en cuenta para la fijación de las tarifas, el estudio de costos elaborado para cada clase de vehículo y nivel de servicio, el índice de inflación, los efectos que sobre los costos tienen el mejoramiento de la infraestructura vial, el aumento de los índices de ocupación y la racionalidad de las rutas y frecuencias.

El Ministerio de Transporte por medio de resolución establecerá la metodología para la elaboración de los estudios de costos. (Decreto 2660 de 1998 Art. 3)

Aquellos municipios donde no se efectúen los estudios de costos, el incremento de la tarifa para cada clase de vehículo y nivel de servicio, no podrá ser superior a la meta de inflación definida por el Banco de la República para el año correspondiente. (Decreto 2660 de 1998 Art. 4)

El decreto 533 de 2002 establece el siguiente modelo de gestión para la fijación de las tarifas de transporte público colectivo e individual de pasajeros y mixto utilizando la metodología adopta en la Resolución No. 4350 de 1998 del Gobierno Nacional:

#### ARTICULO PRIMERO:

1. La tarifa técnica para los vehículos de transporte público colectivo urbano, debe ser la resultante del siguiente algoritmo:

$$T = CF_i + CV_i + CC_i \\ (CE_i \times OCP_i \times IR_i \times D_i)$$

Donde:

$CF_i$  = Costos Fijos Mensuales

$CC_i$  = Costos de capital mensual

$CE_i$  = Capacidad efectiva del vehículo

$OCP_i$  = Porcentaje de ocupación Óptimo

$IR_i$  = Índice de Rotación de Demanda

$RI$  = Recorridos diarios

$D_i$  = Días al mes

- a. La tarifa técnica será actualizada semestralmente en los meses de febrero y agosto de cada año, de acuerdo con los resultados del estudio de costos de la canasta de transporte.
- b. Con el fin de que el modelo cumpla con condiciones de transparencia en su desarrollo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, las tarifas técnicas resultantes de los estudios deberán ser publicadas en un diario de amplia circulación, dentro del mes siguiente del estudio, en los meses de marzo y septiembre de cada año.
- c. En caso que la tarifa técnica resultante registre una variación positiva mayor o igual a \$50.00 en relación con la tarifa vigente autorizada, la administración Distrital considerará un incremento de \$100.00 a la tarifa del nivel de servicio correspondiente.
- d. Las tarifas para carga (Bulto, Guacal y Caja) deberán ser ajustadas en el mes de febrero de cada año, para lo cual se les aplicará el IPC correspondiente al cierre del año inmediatamente anterior y su producto deberá ser ajustado por exceso o por defecto a la cifra de \$50.00

El Decreto 368 de 2004 en su ARTICULO SEGUNDO: Establece para el servicio de transporte público colectivo de pasajeros y/o mixto en Bogotá D.C. serán las siguientes tarifas:

**Tabla 9 Tarifas para el servicio de transporte público colectivo de pasajeros**

<b>GRUPO TARIFARIO</b>	<b>TARIFA DIURNA</b>	<b>TARIFA DOMINICAL/ NOCTURNA</b>
BUS DE 6 AÑOS O MAYOR	\$900	\$950
BUS MENOR DE 6 AÑOS	\$1.000	\$1.050
BUS EJECUTIVO	\$1.100	\$1.150
BUS SUPEREJECUTIVO	\$1.100	\$1.150
BUSETA DE 6 AÑOS O MAYOR	\$1.000	\$1.050
BUSETA MENOR DE 6 AÑOS	\$1.000	\$1.050
MICROBUS	\$1.200	\$1.250

Los vehículos clase buseta que tienen permiso para prestar servicio público en el terminal de transporte, podrán usar la siguiente tarifa: Diurna \$400 y Nocturna \$450

**1. Estructura Tarifaria para el Sistema de Transporte Masivo Transmilenio S.A.**

La estructura de la tarifa del Transmilenio parte de las siguientes relaciones:

- $Ingresos = Egresos$
- $Pasajes\_Vendidos \times Tarifa\_Técnica = Remuneración\ Agentes$
- $PV \times Tt =$  Componente Operación Troncal  
Componente Operación Alimentación  
Componente Operación Recaudo  
Componente Fiduciaria  
Componente Entidad Gestora (Transmilenio S.A.)

▪ Composición Canasta de Insumo

Operación:

Combustibles	17.1%
Neumáticos	5.3%
Lubricantes	1.4%
Mantenimiento (Repuestos)	10.7%
Personal (Salarios)	15.5%
Costos Fijos	50.0%

▪ Distribución Tarifa Técnica:

Componente Operación Troncal	64.5%
Componente Operación Alimentación	20.0%
Componente Operación Recaudo	11.0%
Componente Fiduciaria	0.5%
Componente Entidad Gestora (Transmilenio S.A.)	4.0%

▪ Tarifas Agentes del Sistema

Componente Operación Troncal	Pago por Kilómetro Recorrido	\$3.800/Km
Componente Operación Alimentación	Pago por Pasajero Alimentado	\$345/Pasajero
Componente Operación Recaudo	Pago por pasaje Vendido	\$96 Pasaje Vendido
Componente Fiduciaria	Porcentaje sobre pagos	0.0387%
Componente Entidad Gestora	Porcentaje sobre ingresos	4.00%

**2. TARIFAS DE SERVICIO PUBLICO AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHICULO TAXI:** Compete a las autoridades distritales y municipales la fijación de las tarifas de Servicio Público Carretero Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, las cuales se establecerán con sujeción a la realización de estudios de costos para la canasta de transporte, como mínimo en cada año y de conformidad con la política y los criterios fijados por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte. (Decreto 172 de 2001 Art. 53).

Según el Decreto 532 se establece en el Artículo 1, el siguiente modelo de gestión para la fijación de las tarifas de transporte público individual de pasajeros utilizando la metodología adopta en la Resolución No. 4350 de 1998 del Gobierno Nacional:

a. Tarifa Técnica por unidad, debe ser la resultante de los siguientes algoritmos:

- Costo Kilómetro

$$Ck = \frac{CF_i + CV_i + CC_i}{(Kmes)}$$

Donde:

Ck = Costo Kilómetro

$CF_i$  = Costos Fijos mensuales

$CV_i$  = Costos Variable mensuales

$CC_i$  = Costos de Capital mensual

- Valor de la Unidad:

$$Vu = \frac{Mpm \times Ck}{1000}$$

Donde:

$Mpm$  = Metros por marcación

$Vu$  = Valor de la unidad en pesos

$Ck$  = Costo Kilómetro

- La tarifa técnica será calculada semestralmente en los meses de febrero y agosto de cada año, de acuerdo con el resultado del estudio de costos de la canasta de transporte.
- Con el fin de que el modelo cumpla con las condiciones de transparencia y de conformidad con el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, la tarifa técnica resultante de los estudios expresada en el valor de la unidad, deberá ser publicada en un diario de amplia circulación en el mes siguiente del estudio, en los meses de marzo y septiembre de cada año.
- Cuando el valor de la tarifa técnica de la unidad presente un valor mayor o igual a un peso (\$1.00) con relación al valor de la unidad autorizada, la Administración Distrital considerará un aumento de la unidad en dos pesos (\$2.00).
- Para el caso de la elaboración de la tabla de conversión de unidades a pesos, como de los sistemas de preliquidación de tarifas existentes, ésta será la resultante de multiplicar el número de unidades por el valor de la unidad autorizada y el producto de esta multiplicación será redondeado por exceso o por defecto a la centena siguiente.

ARTÍCULO SEGUNDO: El valor de la unidad para el transporte público individual de pasajeros es CUARENTA Y TRES PESOS (\$43.00).

ARTÍCULO TERCERO: Para la liquidación de la tarifa y de los recargos se tendrá en cuenta la siguiente tabla de unidades:

ITEMS	NUMERO DE UNIDADES
Valor unidad cada 100 metros	1
Arranque Banderazo	25
Valor por cada 30 segundos de espera	1
Recargo al aeropuerto y al puente aéreo	50
Recargo nocturno dominical festivo	24
Carrera mínima	50

ARTICULO CUARTO: Cuando el servicio sea requerido por período horario, el valor por hora o fracción tendrá un valor hasta de 225 unidades

#### 9.1.4.1.2. Análisis

Uno de los elementos que ha facilitado que se genere un fenómeno de sobreoferta tiene que ver con la manera en que se ha fijado la tarifa en el transporte público. Según la legislación, la tarifa debe cubrir los costos de prestar el servicio de transporte, más la utilidad para el empresario y un fondo para reponer su vehículo.

Es así como el aumento de la oferta de transporte público generó un aumento en el costo por pasajero del sistema. Este aumento tuvo que ser pagado integralmente por la tarifa. Así por ejemplo, previo a la entrada en operación de Transmilenio, en las últimas dos décadas, el valor del pasaje de transporte público se ha duplicado en Bogotá, sin mejoras importantes de calidad.

De alguna manera este sistema tarifario premia la ineficiencia.

El Gobierno presentará un proyecto de ley que contempla un descuento entre 20 y 50% para estudiantes y mayores de 70 años en los sistemas de transporte masivo.

Las tarifas del servicio público individual se estiman teniendo en cuenta el comportamiento de los costos de operación y aparecen en las planillas de tarifas, que obligatoriamente debe portar el vehículo.

Para calcular la suma a pagar se toma la tarifa de la planilla por el número de unidades que muestra el taxímetro.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El Acuerdo que reglamenta el importe de la tarifa aplicable al servicio público de transporte de pasajeros concesionado para la Ciudad de Méjico establece: Que el servicio de transporte público de pasajeros es de orden público e interés general y que es competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la regulación y aplicación de las Leyes en la materia, y por lo tanto es su facultad determinar la fijación de tarifas en al transporte de pasajeros en todas sus modalidades.

Que los transportistas en sus diferentes peticiones de incremento a los pasajes, presentados a la Secretaría de Transportes y Viabilidad, demandan aumentos sobre la tarifa actual, con base en sus costos de operación presentados, manifestando baja rentabilidad, influyendo en la prestación del servicio y desarrollo del transporte público de la ciudad.

#### **9.1.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Serán vigiladas y controladas por los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. En el área metropolitana los alcaldes respectivos.

**CONTROL Y VIGILANCIA:** La inspección vigilancia y control de la prestación del Servicio Público Carretero Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, estará a cargo de los Alcaldes o las autoridades municipales que tengan asignada la función. (Decreto 172 de 2001 Art. 9).

#### **9.1.4.2. Carretero**

##### **9.1.4.2.1. Normatividad**

▪ **TARIFAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA DE CARGA:**

En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.

Las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales, sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular. (Ley 336 de 1996 Art. 29 y 30).

CANCELACION DE LAS LICENCIAS REGISTROS HABILITACIONES O PERMISOS DE OPERACIÓN DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE: d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o con factor perturbador del Orden Público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación. e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después que haya impuesto la multa por orden de la autoridad judicial. (Ley 336 de 1996 Art. 49).

**Estructura de los Costos de Operación Vehicular para el Cálculo de las Tarifas Carreteros de Carga**

Componentes de los Costos de Operación Vehicular:

COSTOS VARIABLES: (Pesos/Km)

- Consumo de Combustibles
- Consumo de Llantas
- Consumo de Lubricantes
- Consumo de Filtros
- Mantenimiento y Reparaciones
- Lavado y Engrase
- Imprevistos
- Peajes ( Pesos/Ruta)

COSTOS FIJOS: (Pesos/Mes)

- Seguros
- Salarios y Prestaciones Básicas
- Parqueadero
- Impuesto de Rodamiento
- Recuperación de Capital
- Gastos Administrativos

OTROS COSTOS: (Pesos/Tonelada)

- Comisión Conductor
- Descuentos (Retefuente, ICA)
- Administración

Para calcular las tarifas se deben tener en cuenta los siguientes parámetros de operación:

- Horas laborales mes
- 24 días de 12 horas
- Tiempo de movilización
- Velocidad promedio ruta distancia

- Horas movilización
- Cargue y descargue y consecución de la carga

Horas de Espera

#### ▪ **TARIFAS DEL SERVICIO PUBLICO AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA**

Establecer dentro de la libertad tarifaria contemplada en la Resolución 3600 de 2001 tarifas mínimas de acuerdo con la clase de vehículo señalada en el artículo 50 del Decreto 171 de 2000. (Resolución 9900 de 2002 Art. 1).

Las tarifas mínimas son las contenidas en las tablas anexas a esta resolución.

Para las rutas autorizadas que no aparecen en las tablas anexas, el Ministerio de Transporte establecerá de oficio o por solicitud de las empresas de transporte que operen en la mencionada ruta, la tarifa mínima correspondiente.

Hasta tanto no se establezca la tarifa, las empresas las fijarán con un estudio y una estructura de costos y deberán cumplir con los demás términos establecidos en la presente resolución. (Resolución 9900 de 2002 Art. 2)

#### **9.1.4.2.2. Análisis**

El transporte se constituye, en el primer eslabón de la cadena de distribución física de los productos y en general de la movilidad. Por tal razón, el costo del transporte resulta ser una variable importante en la definición del precio final del producto.

En Colombia el Ministerio de Transporte define la política y fija los criterios que se deben tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas de cada modo de transporte y dentro de este esquema las tarifas del transporte Carretero de carga se encuentran controladas a través de la publicación de una tabla de fletes.

Las tarifas en el sector de transporte público de pasajeros están liberadas pero se mueven entre un mínimo y un máximo. El Gobierno debe revisar constantemente tanto el techo como el piso, debido a los cambios en los precios de la canasta del transporte y en especial de los combustibles.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

En la publicación Política Europea de Transporte de Cara al 2010 preparado por la Comisión Europea, se presenta un análisis sobre los verdaderos costos del transporte para el usuario. Según el artículo los usuarios de transporte pagan los costos sociales de contener la contaminación en Europa, luchar contra el efecto invernadero, desarrollar las infraestructuras, mejorar la seguridad en las carreteras o en el transporte público y reducir los efectos nocivos del medio ambiente. A estos costos sociales se le debe añadir los gastos de inversión para controlar mejor el transporte, poner en circulación nuevos vehículos o construir nuevas infraestructuras. En adelante la contrapartida de estos beneficios para la sociedad y los usuarios del transporte se debería reflejar, en mayor o menor grado en los precios del transporte que pagan los usuarios, sin que esto afecte la oferta de un servicio continuo de calidad en todo el territorio.

Por lo anterior, es posible que se produzca un aumento global de los precios del transporte, pero lo que debería cambiar es la estructura de los precios. Según la Comisión una de las

principales causas de los desequilibrios e ineficacia se fundamenta en que los usuarios del transporte no deben asumir la totalidad de los costos que generan sus actividades. En la medida en que los precios no reflejan la totalidad de los costos sociales de los transportes, la demanda ha aumentado de manera artificial. Si se aplicaran las políticas de tarifación e infraestructuras convenientes, estas ineficacias desaparecerían en su mayoría a través del tiempo.

Se aplican demasiados impuestos en el transporte: impuestos de matriculación, impuestos de circulación y seguro, impuestos sobre los combustibles y peajes por la utilización de la infraestructura. Se considera que el transporte está excesivamente gravado, pero la verdad es que se grava en forma incorrecta y desigual. Se trata a los usuarios sin distinción, independientemente del deterioro de las infraestructuras, de la congestión o de la contaminación que provoquen.

Esta distribución inadecuada de las cargas entre los explotadores de la infraestructura, los contribuyentes y los usuarios genera un desequilibrio considerable de la competencia entre operadores y entre modos de transporte.

Para que haya igualdad de condiciones, los impuestos, aplicando un mismo principio independiente del modo, deberían distribuir mejor la carga de los costos, que soporta la sociedad, es decir los contribuyentes y las empresas y no tanto los usuarios. Sobre la base de los principios “usuario pagado” y de que “quien contamina paga” sería conveniente que los usuarios deben pagar los componentes cuantificables de los costos de transporte que se derivan del uso, de la calidad y de la seguridad de la infraestructura.

Lo anterior concuerda con lo expresado por el Consejo Europeo de Gotemburgo con relación a que una política sostenible desde el punto de vista ecológico debe considerar la plena internacionalización de los costos sociales y ambientales y que es preciso adoptar medidas para que el crecimiento económico deje de asociarse con el crecimiento del volumen de transporte, en particular pasando de la carretera, al ferrocarril, al transporte fluvial y marítimo y al transporte de pasajeros. Por consiguiente, el objetivo es sustituir progresivamente los impuestos existentes que gravan el sistema de transporte por instrumentos más eficaces que integren los costos de infraestructura y los costos externos. Estos instrumentos son la tarifación por el uso de las infraestructuras, especialmente eficaz para regular la congestión y reducir los demás efectos nocivos para el medio ambiente y las medidas fiscales aplicadas a los combustibles, que permiten un buen control de la emisión de gas carbónico. La aplicación de estos dos instrumentos que promueven una mayor diferenciación y modulación de los impuestos y derechos de uso y se deberán implementar de manera coordinada dado que el primero se complementa con el segundo.

#### **9.1.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

El Ministerio de Transporte: Será la entidad responsable de vigilar y controlar el cumplimiento de las tarifas de transporte terrestre.

La inspección, vigilancia y control, como la imposición de las sanciones por el incumplimiento, estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte. (Resolución 9900 de 2002 Art. 3).

#### **9.1.4.3. Férreo**

#### **9.1.4.3.1. Normatividad**

##### **▪ TARIFAS DE CARGA Y PASAJEROS:**

Para explicar la fijación de los precios del transporte ferroviario de carga y pasajeros se tomó como ejemplo, el Descripción del Decreto 888 de 2006, en el cual el Gobierno Nacional establece para el corredor Chiriguana- Santa Marta, los criterios para la fijación de tarifas, el cual se puede asimilar a las demás rutas del país:

**ARTICULO SEGUNDO TARIFA DE ESTAMPILLA:** La tarifa de carga aplicable al corredor férreo respectivo se establece sobre la base de la cantidad de toneladas transportadas por cada usuario en cualquier trayecto del corredor respectivo, con independencia de la distancia recorrida por cada usuario. La tarifa máxima será establecida por el Ministerio de Transporte.

**ARTICULO CUARTO:** El Ministerio de Transporte definirá la tarifa por el uso del corredor férreo Chiriguana- Santa Marta, para el transporte de pasajeros, la cual será establecida en función del número de pasajeros

#### **9.1.4.3.2. Análisis**

El sistema de transporte férreo en Colombia deberá ser revitalizado, ya que este sistema es una solución de movilidad en especial para carga. Es preciso la apertura al sector privado para que se concesionen más líneas férreas, que servirán como conexiones con los modos carretero y fluvial en beneficio del transporte multimodal. Un sistema con nuevos operadores generará una libre competencia que mejorara la prestación del servicio y puede darse la posibilidad de la recuperación del sistema ferroviario.

##### **▪ Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:**

El Decreto No. 1.445 de la Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, establece en el artículo 12, que el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, adscrito al Ministerio de Infraestructura, será el encargado de regular todo lo relativo al servicio de transporte público del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional, incluyendo la utilización de las vías férreas, material rodante, tarifas, transporte de carga, pasajeros y equipajes, servicio de personal especializado y demás empleados

#### **9.1.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Ministerio de Transporte

#### **9.1.4.4. Aéreo**

##### **9.1.4.4.1. Normatividad**

##### **▪ TARIFAS TRANSPORTE DE PASAJEROS NACIONALES E INTERNACIONALES:**

Hasta 1991, las tarifas aéreas para servicios de pasajeros eran fijadas y reajustadas periódicamente por medio de una resolución de la Autoridad Aeronáutica. La resolución No. 20625 de 1988, determinaba los parámetros que incidían en los costos, siendo la devaluación y la inflación los factores utilizados, y de acuerdo a la evolución quincenal de estos factores, la fórmula calculaba el factor de actualización que se aplicaba uniformemente a todas las tarifas nacionales, lo cual se denominó “upaquización de las tarifas aéreas”. En este procedimiento la Asociación de Transporte Aéreo de Colombia, ATAC contribuía al cálculo y aplicación de los incrementos, los que eran comunicados a la Autoridad Aeronáutica. Para el transporte aéreo internacional las tarifas se fijaban mediante resolución.

Desde 1992, la política tarifaria consiste en un régimen de libertad vigilada, en el cual las aerolíneas registran ante la Autoridad Aeronáutica las tarifas que se proponen aplicar junto con sus condiciones y ésta las aprueba o desaprueba teniendo en cuenta los criterios de equidad y suficiencia definidos en las Resoluciones 15542 de 21 de noviembre de 1991, para el transporte aéreo nacional y 0476 de enero 31 de 1992, para el transporte internacional, para lo cual la Autoridad Aeronáutica ha tenido en cuenta criterios tales como características del trayecto, las condiciones de la operación, la distancia a recorrer, los costos de operación, el ingresos por pasajero/kilómetro recorrido, etc. En el caso particular de las promociones, también se tienen en cuenta factores tales como los porcentajes de ocupación, las temporadas, las condiciones de aplicación de las tarifas y otras características del mercado, edad de los pasajeros, hora del vuelo, pasajeros estudiantes, etc.

De acuerdo al esquema actual, cuando las tarifas propuestas por una empresa en particular, no sean inferiores ni superiores a las que ya se encuentran aprobadas a cualquier otra aerolínea, los transportadores pueden aplicar libremente, previo aviso a la Autoridad Aeronáutica. (Numeral 3.6.3.4.3.15.2 del Reglamentos Aeronáuticos de Colombia).

La estructura de los costos de la actividad de transporte aéreo en Colombia, es la siguiente:

Combustibles	20.2%
Mantenimiento	18.9%
Arriendo de naves	16.6%
Tripulación comando	9.5%
Servicios aeronáuticos	6.2%
Otros costos	3.7%
Seguros	2.9%
Servicio de pasajeros	2.3%
Tripulación cabina	1.2%
Depreciación	0.4%
Total costos directos	81.2%
Total costos indirectos	18.2%
TOTAL	100.0%

El rubro más importante dentro de los costos es el combustible, que representa el 20% de los costos totales. Esta participación guarda relación con los movimientos del precio internacional del petróleo y para el caso colombiano, se debe añadir el valor del transporte interno y el de los impuestos. En segundo lugar de importancia, están los costos de mantenimiento con el 18.9% compuesto por repuestos, partes y piezas importadas. Finalmente, el arriendo de las aeronaves con el 16.6%, representa otro costo significativo.

Estos 3 costos corresponden a una suma importante que influye directamente en los precios del transporte aéreo de pasajeros y que hacen la diferencia en precios afectando la competitividad de las aerolíneas colombianas frente al resto de las aerolíneas del mundo.

▪ **TARIFAS DE CARGA:**

Las tarifas de carga nacional en el servicio mixto de pasajeros y carga están sometidas al procedimiento fijado en la Resolución 15542 de 1991 y para los servicios exclusivos de carga las tarifas están en función del costo hora de vuelo del equipo en que se presta el servicio.

Las tarifas para los servicios internacionales de carga están fijadas como tarifas máximas mediante resolución de la Autoridad Aeronáutica. (Resoluciones 2795 de 1990 para América y 17760 de 1990 para Europa).

#### **9.1.4.4.2. Análisis**

El esquema de libertad vigilada de las tarifas de pasajeros tiene como fin por un lado evitar los incrementos desmedidos en las tarifas, en particular las nacionales, lo cual afectaría directamente a los usuarios del transporte aéreo y por otro lado impedir eventuales guerras tarifarias entre las empresas que pudieran generar desorden en el mercado y evitar casos de competencia indebida o abuso de posición dominante.

▪ Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

En Argentina el sistema nacional de concesiones está conformado por 32 aeropuertos que concentran el 99% del tráfico internacional y 97% del tráfico doméstico. Este sistema comenzó en 1988 con una licitación del Estado en la que se tomó la decisión de realizar un subsidio cruzado entre aeropuertos rentables y menos rentables. Desde ese año han pasado por los aeropuertos 85 millones de pasajeros aproximadamente, más de 1 millón 200 mil movimientos, 46 a 50 líneas aéreas salen y aterrizan y conectan más de 120 ciudades en el mundo.

Las aerolíneas deben registrar sus tarifas de carga y condiciones ante la AEROCIVIL, que las debe aprobar con base en criterios definidos en las resoluciones correspondientes. Las tarifas para los servicios internacionales de carga están sujetas a techos.

▪ Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

La Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, realizada en Montreal en Marzo de 2003, conceptuó que la carga aérea es un elemento importante del transporte internacional. El volumen de carga aérea ha aumentado considerablemente en todo el mundo durante el último decenio, registrándose un crecimiento medio superior al del tráfico de pasajeros (salvo en 2001 cuando ambos disminuyeron). La carga aérea desempeña cada vez una

función más importante en la economía mundial, así como en el desarrollo nacional y el comercio nacional de muchos países y en algunos casos es decisivo en países que no cuentan con litoral o son isleños o en países en donde se exportan mercancías de valor elevado o productos perecederos.

Se está formulando cada vez más recomendaciones de reformar la reglamentación, para agilizar la liberación, en particular, las operaciones exclusivamente de carga, incluyendo libertades en la fijación de precios.

#### **9.1.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La Aeronáutica Civil supervisa la prestación de los servicios aeroportuarios, sanciona e interviene dichos servicios por violación de los reglamentos aeronáuticos o de la seguridad portuaria y ejecuta programas de fiscalización sobre las personas, empresas o entidades en lo referente a rutas, frecuencias, itinerarios y tarifas.

#### **9.1.4.5. Marítimo**

##### **9.1.4.5.1. Normatividad**

###### **▪ TARIFAS DE CARGA Y PASAJEROS:**

Se entiende como flete o precio del transporte marítimo, la tarifa aumentada con los recargos o cualquier otro componente que altere el valor final del transporte. (Decreto 804 de 2001 Art.40)

SISTEMA: Para el modo de transporte marítimo el sistema tarifario que se aplica es de la libertad controlada.

No obstante lo anterior DIMAR podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de las partes, revisar las tarifas y fletes registrados para el transporte marítimo y señalar si es del caso, por escrito, las objeciones que estime pertinentes. (Decreto 804 de 2001 Art.41).

REGISTRO: Toda empresa de transporte marítimo conferenciada o no, o que habiendo cumplido la normatividad aplicable haya celebrado acuerdos de transporte para carga general que operen tráficos que cubran puertos colombianos, debe registrar ante Dimar las tarifas, recargos y cualquier otro componente que altere el valor final del transporte, en los términos establecidos en el Decreto 804 de 2001.

En el evento en que la empresa forme parte de una conferencia marítima el registro efectuado por ésta será suficiente.

La correspondiente solicitud de registro debe ser suscrita por la empresa de transporte marítimo su representante comercial o agente marítimo nominado.

Las empresas de transporte marítimo conferenciadas o no o que hayan celebrado acuerdos de transporte, no podrán embarcar bienes cuyo origen o destino se encuentre ubicado en el territorio colombiano, antes del registro de las tarifas o recargos o cuando se suspenda dicho registro.

Las tarifas empezarán a regir a partir de la fecha de su registro, excepto cuando se trate de incrementos. (Decreto 804 de 2001 Art.42).

REQUISITOS DE REGISTRO: Las empresas de transporte marítimo conferenciadas o no, o que hayan celebrado acuerdos de transporte, deben registrar la siguiente información:

- Clasificación de las tarifas por producto y tipo de carga.

- Monto de las tarifas básicas por rutas o por sector geográfico que cubran puertos colombianos, los recargos adicionales y demás componentes que alteren el valor final del transporte junto con su justificación.
- Copia de la reglamentación interna relativa a la aplicación de las tarifas, recargos y descuentos.
- Acuerdos de tarifas por tiempo-volumen, contratos especiales de servicio de transporte marítimo y vigencia de los mismos. (Decreto 804 de 2001 Art.43).

REVISIONES: En cualquier momento las empresas de transporte marítimo conferenciadas o no, o que hayan celebrado acuerdos de transporte y las conferencias marítimas, podrán efectuar revisiones o modificaciones parciales o totales a las tarifas, recargos y demás componentes que alteren el valor final del transporte que hubieren registrado. Cuando la revisión conduzca a un incremento de la tarifa, recargo u otro componente de la misma previa justificación, este nuevo valor tendrá vigencia a los 30 días calendarios siguientes a su registro. Cuando se trate de disminución, éste nuevo valor regirá a partir de su registro.

Los recargos que se establezcan se considerarán temporales y se modificarán según los cambios de las circunstancias que los originaron.

Las tarifas y los recargos: la eliminación de estos últimos, debe ser de carácter general para todos los usuarios. En los casos específicos de rebajas de tarifas por tiempo-volumen, el beneficio se extenderá sólo a los usuarios que cumplan iguales condiciones a las pactadas en los acuerdos y contratos ya suscritos (Decreto 804 de 2001 Art.44).

▪ **ESTRUCTURA DEL FLETE MARITIMO:**

El flete marítimo está estructurado por los siguientes componentes:

Tarifa Básica	Costo específico de transporte para un producto determinado entre 2 áreas geográficas.
Recargos	Valores adicionales que se aplican sobre la tarifa básica, para compensar las variaciones en los costos o en las operaciones de los buques. Fluctúan constantemente y su aplicación por parte de las navieras, de algunos de ellos, dependerá de los <b>puertos de destino</b> .

Los principales son:

- BAF Bunker Adjustment Factor- Factor de Ajuste en los Precios del Combustible
- CUC Chasis Usage Charge – Uso de Chasis Utilizado para la Movilización de los Contenedores
- THC Terminal Handling Charge – Costo de Manipulación en el Terminal de Contenedores
- Cruce del Canal de Panamá

Existen flete A.I. (All In – Todo Incluido) que por lo general no cubre el Costo de Embarque B/L – Bill of Landing.

Los fletes para carga suelta en su mayoría incluyen:

- Costos de Consolidación
- Costos Portuarios

Actualmente para cargas con destino final o en tránsito hacia/por puertos de Estados Unidos y México, deben cumplir con la disposición aduanera, en la exigencia del

manifiesto de carga, con 48 horas de anticipación, en caso contrario se exponen a multas y sanciones.

#### **9.1.4.5.2. Análisis**

La contratación de los servicios de transporte marítimo debe realizarse con empresas que estén calificadas y cuenten con las garantías de infraestructura nacional e internacional, con mano de obra calificada, embaladores, empacadores, cubicadores y con asesores conocedores de la negociación de medios de transporte. Se debe contar con bodegas construidas bajo estándares internacionales de almacenamiento y aseguradoras con infraestructura internacional para la evaluación de siniestros, agentes de destino en todo el mundo con licencia internacional, es decir con una estructura operativa y de control para poder cumplir con toda la logística que requiere el transporte marítimo.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

En Costa Rica se han venido incrementando los fletes de transporte marítimo provocados por los incrementos en los precios del petróleo y la creciente demanda que ha tenido China, la cual ha provocado un incremento en los precios del servicio marítimo.

Según los analistas económicos, China está importando más hierro, acero y carbón, utilizando más espacio de flete, y como consecuencia disparando los precios de transporte en buque de carga.

#### **9.1.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

DIMAR podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de las partes, revisar las tarifas y fletes registrados para el transporte marítimo y señalar si es del caso, por escrito, las objeciones que estime pertinentes. (Decreto 804 de 2001 Art.41).

### **9.1.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **9.1.5.1. Acueducto y Alcantarillado**

- **VALOR DEL SERVICIO:**

Es el resultante de aplicar las tarifas de energía eléctrica o de gas combustible distribuido por red física, según la fórmula tarifaria establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, a las cantidades de electricidad o gas consumidas por el usuario durante un período de tiempo. Este valor incluye el cargo fijo, si hay lugar a ello en la estructura tarifaria.

Para los usuarios de que trata el artículo 89.5 de la Ley 142 de 1994, el valor del servicio será igual al costo económico de suministro en puerta de ciudad. (Decreto 847 de 2001 Art 1 numeral 1.3)

- **TARIFAS PARA SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO:**

De acuerdo con el numeral 14.10 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la libertad regulada es el régimen de tarifas mediante el cual la Comisión de Regulación respectiva fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario o consumidor.

Las personas prestadoras del servicio deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente respectiva Comisión para fijar sus tarifas de acuerdo con los estudios de costos. La Comisión Reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas, e igualmente podrá definir las metodologías, para la fijación de tarifas, si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada (numeral 88.1 del artículo 88 de la Ley 142 de 1994).

Los elementos de las fórmulas tarifarias, sin perjuicio de otras alternativas que pueda definir las Comisiones de Regulación, podrán incluir un cargo por unidad de consumo, un cargo fijo y un cargo por aportes de conexión, cuyo cobro en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuarios los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolios. (Artículo 90 de la Ley 142 de 1994).

El cargo fijo para la prestación de cada uno de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se determina con base en los costos medio de administración (Resolución CRA 287 de 2004, artículo 3).

El cargo para todos los rangos de consumo se determina para cada servicio ( acueducto y alcantarillado) y se dividirá en tres componentes: el costo medio de operación y mantenimiento (CMO), el costo medio de inversión (CMI) y el costo medio de tasas ambientales (CMT) ( Resolución CRA 287 de 2004, artículo 4).

Se establece que las fórmulas tarifarias además de tomar en cuenta los costos de expansión reposición de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, incluirán los costos de administración, operación y mantenimiento asociados con el servicio. Además tendrán en cuenta indicadores de gestión operacional y administrativa definidos de acuerdo con indicadores de personas prestadoras compañías más eficientes que operen en condiciones similares,. Incluirán también un nivel de pérdidas aceptable según la experiencia de otras empresas prestadoras eficientes. (Artículo 163 de la Ley 142 de 1994).

#### **9.1.5.2. Aseo**

##### **▪ TARIFAS PARA EL SERVICIO DE ASEO:**

En el decreto 1713 de 2002 se establecen las modalidades de prestación del servicio de aseo. La prestación del servicio de aseo se clasifica de la siguiente forma:

1. Servicio Ordinario.

##### **▪ SERVICIO ESPECIAL**

Parágrafo 1°. El valor del servicio resultante de la prestación del servicio especial, salvo el aprovechamiento, será pactado libremente por un usuario que lo solicite y la persona prestadora del servicio.

Parágrafo 2°. Las actividades de poda de árboles y corte de césped ubicados en vías y áreas públicas y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos originados por estas actividades, serán pactadas libremente por la persona prestadora de éste servicio público de aseo y el Municipio o Distrito, quien es considerado usuario de estas actividades.

Sin perjuicio de lo anterior, el Municipio o Distrito incluirá estas actividades en la tarifa aplicada del servicio ordinario de aseo, únicamente en el caso en que dicha inclusión no implique incrementos en la tarifa máxima de este servicio, calculada de acuerdo con la metodología vigente expedida por la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico □ CRA. En caso de que ello no sea posible, corresponderá al Consejo Municipal o Distrital, establecer la tarifa.

Parágrafo 3°. Corresponde a la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, determinar los criterios, características, parámetros, modelos y metodología necesarios para que se puedan otorgar a los usuarios, incentivos tarifarios por las actividades de separación en la fuente y presentación diferenciada que estos realicen de sus residuos que permitan viabilizar la ejecución de los programas de aprovechamiento y del aprovechamiento.

Artículo 13. Clasificación de los usuarios del servicio de aseo. Los usuarios del servicio público ordinario de aseo de conformidad con la metodología que determine la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, se clasificarán en usuarios residenciales y usuarios no residenciales y cada uno de estos en pequeños y grandes generadores.

### **9.1.5.3. Energía y Gas Combustible**

#### **▪ TARIFAS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ENERGIA Y GAS COMBUSTIBLE:**

La Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrá en cuenta los siguientes componentes en la estructura de tarifas:

- a) Una tarifa por unidad de consumo de energía;
- b) Una tarifa por unidad de potencia, utilizada en las horas de máxima demanda;
- c) Un cargo fijo que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad del servicio para el usuario, independientemente del nivel de consumo;
- d) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión cada vez que el usuario se conecte al servicio de electricidad.

Parágrafo 1°. Para el cálculo de cada componente se tendrán en cuenta los costos y cargos establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Parágrafo 2°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas podrá diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias. (Ley 143 de 1994 artículo 46)

En concordancia con lo establecido en el literal h) del artículo 23 y en el artículo 6° de la Ley 143 de 1994, aplíquense los factores para establecer el monto de los recursos que los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales deben hacer aportes

que no excederán del 20% del costo de prestación del servicio para subsidiar los consumos de subsistencia de los usuarios residenciales de menores ingresos.

El faltante de los dineros para pagar la totalidad de los subsidios será cubierto con recursos del presupuesto nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la presente Ley, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá las apropiaciones correspondientes en el presupuesto general de la Nación.

El valor de los aportes para cada sector de consumo será definido anualmente por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Los subsidios se pagarán a las empresas distribuidoras y cubrirán no menos del 90% de la energía equivalente efectivamente entregada hasta el consumo de subsistencia a aquellos usuarios que por su condición económica y social tengan derecho a dicho subsidio según lo establecido por la ley.

Los usuarios no regulados que compren energía a empresas generadoras de energía no reguladas deberán también pagar la contribución.

Autorízase al Gobierno Nacional para que en concordancia con lo estatuido en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios establezca el mecanismo especial a través del cual se definirán los factores y se manejarán y asignarán los recursos provenientes de los aportes.

Las empresas de electricidad recaudarán las sumas correspondientes a estos factores en las facturas de cobro por ventas de electricidad, estableciendo claramente el monto de las mismas.

Así mismo, en las facturas de los usuarios de menores ingresos establecerán el valor del subsidio otorgado. Las empresas recaudadoras consignarán el excedente dentro de los 30 días siguientes a su recaudo en la entidad o entidades que el Gobierno señale para tal fin.

El subsidio neto que atiende el presupuesto nacional debe ser cancelado a las empresas beneficiarias dentro de los 60 días siguientes a su facturación. (Ley 143 de 1994 artículo 47).

La Nación, las demás entidades territoriales, las entidades descentralizadas de aquélla y éstas, así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas u órganos que integran la estructura del Estado, en todos los órdenes y niveles, incorporarán en sus respectivos presupuestos apropiaciones suficientes para satisfacer las obligaciones económicas contraídas por el uso del servicio público de electricidad, las cuales se deberán cancelar en las fechas en que se hagan exigibles.

Es deber del Contralor General de la República y de los contralores departamentales y municipales, según el caso, cerciorarse de que los funcionarios que tienen la responsabilidad de preparar los proyectos de presupuesto, de ejecutar las apropiaciones y de cancelar las obligaciones, incorporen y realicen los pagos derivados de ellas. A quienes no lo hagan se les sancionará en la forma prevista en las normas vigentes, inclusive solicitando su destitución a la autoridad nominadora competente, sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal que puedan corresponderles. (Ley 143 de 1994 artículo 49).

#### **9.1.5.4. Telecomunicaciones**

##### **1.1.5.4.1 Normatividad**

La Ley N° 72 de 1989 establece los principios generales relativos a la organización de las telecomunicaciones. Los servicios de telefonía básica conmutada y de larga distancia nacional e internacional están sujetos a un régimen especial, conocido como el régimen de servicios públicos "domiciliarios", contenidos en la Ley N° 142 de 1994.

Para los efectos de la Resolución CRT 087 de 1997, ARTICULO 2-4. CLASIFICACION DE SERVICIOS, la Telefonía Pública Básica Conmutada se clasifican de la siguiente manera:

- 2.4.1. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local (TPBCL)
- 2.4.2. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local Extendida (TPBCLE)
- 2.4.3. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia (TPBCLD)
- 2.4.3.1. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Nacional (TPBCLDN)
- 2.4.3.2. Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Internacional (TPBCLDI)
- 2.4.4. Servicio de Telefonía Local Móvil en el Sector Rural (TMR)

## **1. TARIFAS PARA EL SERVICIO DE TELEFONIA PÚBLICA BASICA CONMUTADA LOCAL (TPBCL):** Está reglamentada en los siguientes artículos:

ARTICULO 5-2-2. CONDICIONES PARA FIJAR LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS TPBCL. Cada operador podrá ofrecer a sus usuarios diferentes alternativas o planes tarifarios. Los planes diseñados por los operadores de TPBCL estarán sujetos a las siguientes pautas:

5-2-2-1. Los operadores podrán diseñar planes que incluyan el empaquetamiento de diferentes servicios, sin perjuicio de las normas de la promoción de la competencia en la ley y en la presente resolución.

5-2-2-2. Los operadores que tengan una participación igual o superior al 60% en el respectivo mercado relevante o cuando, a juicio de la CRT, no exista suficiente competencia en dicho mercado, deberán ofrecer un plan tarifario básico que estará sometido al régimen regulado de tarifas.

5-2-2-3. Los operadores de los servicios de TPBCL que tengan una participación igual o superior al 60% del respectivo servicio en el mercado relevante podrán demostrar que existe suficiente competencia en dicho mercado, caso en el cual la CRT, luego del análisis respectivo, podrá excluir su plan tarifario básico del régimen de libertad regulada de tarifas.

ARTICULO 5-2-3. PLAN TARIFARIO BÁSICO DE TPBCL. Para el cálculo de las tarifas que se aplicarán en el plan tarifario básico para el servicio de TPBCL al que se refiere el artículo 5-2-2-2, deberán seguirse las disposiciones previstas en los Anexos 005, 006 y 007 de la presente resolución.

PARAGRAFO. Cuando los operadores de TPBCL y TPBCLE ofrezcan a sus usuarios diferentes opciones tarifarias, en la publicidad que hagan sobre las mismas, deberán presentarlas junto con el plan tarifario básico, de manera que sean comparables.

## **2. TARIFAS PARA EL SERVICIO DE TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICA CONMUTADA LOCAL EXTENDIDA (TPBCLE):** Está reglamentada en los siguientes artículos:

ARTICULO 5-5. PUBLICIDAD POR PARTE DE LA CRT. Las tarifas registradas serán difundidas a través del órgano de publicidad que establezca para tales fines la CRT. De igual modo, a solicitud de cualquier interesado, el Comité de Expertos Comisionados de la CRT expedirá la información relativa a las tarifas de los diferentes servicios registradas por los operadores.

ARTICULO 5-5-1. COMPONENTES DE LAS TARIFAS DE TPBCLE. Las tarifas del servicio de TPBCLE tendrán un componente por el servicio local y otro componente por distancia.

ARTICULO 5-5-2. COMPONENTE LOCAL DEL SERVICIO DE TPBCLE. El componente local del servicio TPBCLE se someterá a las mismas reglas y criterios del servicio de TPBCL.

ARTICULO 5-5-3. COMPONENTE POR DISTANCIA DEL SERVICIO DE TPBCLE. El componente por distancia del servicio de TPBCLE estará sometido al régimen vigilado de tarifas.

**3. TARIFAS PARA EL SERVICIO DE TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICA CONMUTADA DE LARGA DISTANCIA (TPBCLD):** Está reglamentada en los siguientes artículos:

ARTICULO 5-6. DIFUSION DE LAS TARIFAS POR PARTE DE LOS OPERADORES. Todos los operadores TPBC deberán difundir ampliamente, en un periódico o medio de comunicación masivo con cubrimiento en el área donde prestan el servicio, o de cubrimiento nacional, las decisiones que adopten en materia tarifaria antes de su aplicación, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 125 de la Ley 142 de 1994.

ARTICULO 5-6-1. RÉGIMEN DE TARIFAS. Las tarifas del servicio de TPBCLD estarán sometidas al régimen vigilado de tarifas.

ARTICULO 5-6-2. TARIFAS PARA LOS MUNICIPIOS NBI. Los municipios con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según la lista que proporcione el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tendrán una tarifa de TPBCLD reducida al menos en un 20%, para sus llamadas salientes.

ARTICULO 5-6-3. TARIFAS A LOS USUARIOS DE TPBCLD. El operador de TPBCLD podrá ofrecer a sus usuarios planes tarifarios, descuentos, precios diferenciales de horario u otras condiciones especiales. Lo anterior no exime a los operadores de TPBCLD de sus obligaciones frente a terceros.

En todo caso las tarifas no podrán ser contrarias a la libre y sana competencia.

**4. TARIFAS PARA EL SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL RURAL (TMR):**

Las tarifas del servicio de TMR estarán sometidas al régimen vigilado de tarifas.

ARTICULO 5-14-6. RÉGIMEN TARIFARIO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS A TRAVÉS DE TELÉFONOS PÚBLICOS. Las tarifas de los servicios prestados a través de teléfonos públicos estarán bajo el régimen vigilado. Sólo se podrá cobrar al usuario por llamada completada.

ARTICULO 5-52. Las tarifas de los servicios prestados a través de teléfonos públicos estarán bajo el régimen de libertad vigilada. Solo se podrá cobrar al usuario por llamada completada.

## **5. TARIFAS PARA EL SERVICIO DE TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICO CONMUTADA LARGA DISTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL:**

Se establece en el siguiente artículo:ARTICULO 5-53. TARIFAS PROMEDIO DE LOS SERVICIOS DE TPBCLD. De acuerdo con lo previsto en el artículo [27](#) de la Resolución CRT-086 de 1997, los valores de las tarifas promedio de los servicios de TPBCLDN y TPBCLDI se calcularán trimestralmente ponderando las diferentes tarifas aplicadas con sus respectivos volúmenes de tráfico.

### **9.1.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

En el sistema de transporte el precio de transportar personas y bienes deben reflejar los costos en que se incurre para proveer el servicio. El valor de las tarifas y el tiempo de duración del viaje, son entre otros aspectos, los que determinan la preferencia de los usuarios para utilizar un modo u otro. Por tal razón, un tema fundamental que se debe tener en cuenta para el análisis del transporte fluvial es de la fijación de las tarifas.

## **9.2. SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO**

Dado que los recursos disponibles son escasos, se debe recurrir a los créditos para lograr la ejecución de proyectos. Existen diferentes instituciones del Estado que permiten el acceso a diferentes fuentes que facilitan el financiamiento siendo las denominadas fuentes internas. También fuentes externas de financiamiento con créditos de fomento como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

### **9.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>58</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Integración Nacional e Internacional
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Sostenibilidad

### **9.2.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Recursos de cofinanciación
- Sobretasa al consumo de gasolina motor extra o corriente y del ACPM por municipios, distritos y departamentos y a nivel nacional
- Costos de mantenimiento del transporte masivo
- Número de equipos: Radares, Equipos de Determinación de Posiciones Aéreas, Equipos de Apoyo a Aeronaves en Curso y Sistemas de Ayuda para Aterrizaje.

---

<sup>58</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

### 9.2.3. INDICADORES

- Ejecuciones Presupuestales de las Entidades Territoriales de Recursos de cofinanciación
- % de impuesto al consumo de combustible. Participación de la sobretasa en la financiación de sistemas de transporte masivo. Participación en financiación de otros proyectos
- Inversiones en mantenimiento e infraestructura en el transporte masivo
- Presupuesto para el sistema de control del espacio aéreo

### 9.2.4. EN LOS MODOS

#### 9.2.4.1. Urbano

##### 9.2.4.1.1. Normatividad

###### 9.2.4.1.1.1. COFINANCIACION DE VIAS URBANAS

- **PRINCIPIOS DE LA COFINANCIACION.** A través de los Fondos de Cofinanciación deberán ejecutarse todos los recursos apropiados en el presupuesto general de la Nación para apoyar los programas y proyectos definidos y aprobados en desarrollo de las competencias de las entidades territoriales, sin perjuicio del régimen propio de las transferencias de que tratan los artículos 356 y 357 de la Carta, del Fondo Nacional de Regalías y del régimen establecido para el Fondo de Solidaridad y de Emergencia Social. 2. Los recursos nacionales de cofinanciación tienen carácter complementario, por cuanto para su asignación y transferencia es indispensable la concurrencia de los recursos que aportan las entidades territoriales. (Decreto 2132 de 1992 Art. 24)
- **FONDO DE COFINANCIACION DE VIAS:** Para garantizar a los departamentos los recursos para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías, créase el Fondo de Cofinanciación de Vías, el cual actuará como un sistema especial de cuentas dependiendo de FINDETER y cuya función será la de administrar los recursos que se destinen para ese propósito.

Serán recursos del Fondo de Cofinanciación de Vías, los siguientes:

- Las sumas que se apropien en el Presupuesto Nacional
- Los recursos propios de la sociedad financiera de Desarrollo Territorial S. A. FINDETER, que se destinen para tal efecto
- Todos los bienes y derechos pertenecientes al Fondo Nacional de Caminos Vecinales que se le transfieren en desarrollo del proceso de liquidación de esta entidad
- Los recursos provenientes del impuesto al consumo de la cerveza, de que trata el Art. 157 del Código de Régimen Departamental Descripción en el Decreto Ley 1222 de 1986
- Las sumas correspondientes a las partidas o apropiaciones presupuestales que figuran en el presupuesto de la vigencia fiscal de 1993 de FINDETER y del Fondo de Desarrollo Comunal del Ministerio de Gobierno que estén destinadas a programas y

proyectos de cofinanciación relacionados con el objeto del Fondo de Cofinanciación de Vías (Ley 105 de 1993 Art. 24)

Fondo de Cofinanciación para Infraestructura Urbana: Será manejado por FINDETER como un sistema de cuenta especial y será administrado por el Comité de Administración (Decreto 2132 de 1992 Art. 21).

Serán recursos del Fondo de Cofinanciación para Infraestructura Urbana los siguientes:

- Las sumas que se apropien en el Presupuesto Nacional
- Los recursos propios de la sociedad financiera de Desarrollo Territorial S. A. FINDETER, que se destinen para tal efecto
- Las sumas correspondientes a las partidas o apropiaciones presupuestales que figuran en el presupuesto de la vigencia fiscal de 1993 de FINDETER y del Fondo de Desarrollo Comunal del Ministerio de Gobierno que estén destinadas a programas y proyectos de cofinanciación relacionados con el objeto del Fondo de Cofinanciación para Infraestructura Urbana

Los recursos de este Fondo serán destinados a cofinanciar la ejecución de los programas y proyecto de inversión presentados autónoma y directamente por los municipios en áreas urbanas y rurales, en materias tales como: acueductos, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres. (Ley 105 de 1993 Art. 25)

- **MANEJO DE LOS RECURSOS DE COFINANCIACION:** Los Fondos de Cofinanciación de Inversión Social FIS el Fondo de Cofinanciación de Inversión Rural DRI, así como FINDETER, en relación con el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana y el Fondo de Cofinanciación de Vías, podrán manejar directamente los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación mediante contratos de carácter fiduciario. (Decreto 2150 de 1995 Art. 68)
- **FONDOS DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES:** Los Fondos de Cofinanciación, a nivel nacional, podrán contratar la ejecución global o parcial de los recursos con las entidades que administren los Fondos Departamentales o Distritales de Cofinanciación, creados por las entidades territoriales como cuentas especiales dentro de su presupuesto. Los proyectos serán aquellos que sean aprobados por los Comités Departamentales de Cofinanciación y su ejecución corresponderá en cada caso, a la entidad territorial que determine el Fondo de Cofinanciación nacional correspondiente. Los Fondos departamentales o distritales estarán conformados con recursos de los departamentos y distritos y se regirán por los principios y normas del Sistema Nacional de Cofinanciación. El Comité Nacional de Cofinanciación determinará los aspectos atinentes a materias, proyectos, montos que serán objeto de financiación por dichos Fondos y resolverá los conflictos de competencia que se presenten. (Decreto 2150 de 1995 Art. 71).
- **CRITERIOS PARA LA COFINANCIACION:** Para la cofinanciación se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

Las entidades territoriales serán autónomas en la determinación de la elegibilidad de los proyectos de infraestructura. Sin embargo, esta elegibilidad deberá ser determinada mediante la preparación continua de planes a un plazo mínimo de 5 años

El Ministerio de Transporte establecerá políticas generales de inversión en expansión, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de transporte. El Fondo de Cofinanciación será un elemento para promover dicha política

Los proyectos cofinanciados serán ejecutados a través de contratos, por los departamentos y municipios. Estos serán autónomos y responsables por la contratación de obra

La distribución regional de los recursos de los Fondos de Cofinanciación se definirá mediante los siguientes criterios necesidades básicas insatisfechas, inversiones realizadas por las entidades territoriales, eficiencia en el gasto, longitud de la red vial de las entidades territoriales y la promoción del mantenimiento de la infraestructura existente. (Ley 105 de 1993 Art. 27)

#### **9.2.4.1.1.2. FONDO DE MANTENIMIENTO, FINANCIACION DE CONSTRUCCION DE VIAS PUBLICAS Y CONSTRUCCION DE PROYECTOS DE TRANSPORTE MASIVO:**

- **SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM:** Se autoriza a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente.

Se crea como contribución nacional la sobretasa al ACPM. La sobretasa al ACPM será del 6%. Será cobrada por la Nación y distribuida en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y el otro 50% para los departamentos incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial . La base gravable, el hecho generador, la declaración, el pago, la causación y los otros aspectos técnicos serán iguales a los de la sobretasa a la gasolina. (Ley 488 de 1998 Art. 117).

- **TARIFA MUNICIPAL Y DISTRITAL:** El Concejo municipal o distrital, fijará la tarifa de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable en su jurisdicción, la cual no podrá ser inferior al 14%, ni superior al 15%. (Ley 488 de 1998 Art. 122).

- **TARIFA DEPARTAMENTAL:** La Asamblea Departamental fijará la tarifa de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable a su jurisdicción, la cual no podrá ser inferior al 4%, ni superior al 5%.

El Departamento de Cundinamarca no influye al Distrito Capital de Santa fe de Bogotá. La tarifa aplicable a la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente en el Distrito Capital de Santa fe de Bogotá, podrá continuar siendo hasta del 20%(Ley 488 de 1998 Art. 123).

- **DECLARACION Y PAGO:** Los responsables mayoristas cumplirán mensualmente con la obligación de declarar y pagar las sobretasas, en las entidades financieras autorizadas para tal fin, dentro de los 15 primeros días calendarios al mes siguiente de la causación.

La declaración se presentará, en los formularios que para el efecto diseñe u homologue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Apoyo Fiscal y en ella se deberá distinguir el monto de la sobretasa según el tipo de combustible, que corresponde a cada uno de los entes territoriales, a la nación y al Fondo de Compensación.

Los distribuidores minoristas deberán cancelar la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente y al ACPM, al responsable mayorista dentro de los 7 primeros días calendarios del mes siguiente al de la causación.

Para el caso de las ventas de gasolina o ACPM, que no se efectúen directamente a las estaciones de servicio, la sobretasa se pagará en el momento de la causación. En todo caso se especificará al distribuidor mayorista el destino final del producto para efectos de la distribución de la sobretasa respectiva. (Ley 488 de 1998 Art. 124).

- **CARACTERISTICAS DE LA SOBRETASA:** Los recursos de las sobretasas de la gasolina y del ACPM podrán titularizarse y tener en cuenta como ingreso para efectos de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos. Sólo podrán realizarse en moneda nacional dentro del respectivo período de gobierno y hasta por un 80% del cálculo de los ingresos que se generarán por la sobretasa en dicho período y sólo podrá ser destinada por los fines establecidos en las leyes que regulan la materia.

Las Asambleas Departamentales al aprobar los planes de inversión deberán dar prioridad a las inversiones en infraestructura vial en los municipios que no tengan estaciones de gasolina. (Ley 488 de 1998 Art. 126).

- **SOBRETASA NACIONAL:** Se establece una sobretasa nacional del 20% sobre el precio al público de la gasolina motor extra o corriente y del 6% sobre el precio al público del ACPM. Esta sobretasa se cobrará únicamente en los municipios, distritos y departamentos, donde no se haya adoptado la tasa municipal, distrital o departamental, según el caso, o cuando la sumatoria de las tasas adoptadas para la gasolina motor extra o corriente fuera inferior al 20%. Para la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente, la sobretasa nacional será igual a la diferencia entre la tarifa del 20% y la sumatoria de las tarifas adoptadas por el respectivo Concejo y Asamblea, según el caso.

En ningún caso, la suma de las sobretasas de la gasolina motor extra o corriente podrá ser superior al 20% de valor de la referencia de dicha gasolina. (Ley 488 de 1998 Art. 128).

- **FONDO DE SUBSIDIO DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA:** Se crea el fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina el cual se financiará con el 5% de los recursos que recaudan los departamentos por concepto de la sobretasa a que se refiere la Ley 488 de 1998.

Los recursos de dicho fondo serán destinados a los siguientes departamentos: Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada y San Andrés y Providencia y Santa Catalina.

El fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina será administrado por el Ministerio de Transporte y la distribución de los recursos se realizará previa consulta a los departamentos interesados. (Ley 488 de 1998 Art. 130).

#### **9.2.4.1.1.3. FINANCIACION DEL SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS:**

La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el sistema de servicio de transporte público urbano de transporte masivo de pasajeros, con un mínimo de 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- Que se constituya una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacer un aporte de capital
- Que el proyecto respectivo tenga concepto previo del CONPES mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina claramente tanto la estrategia como el sistema integral de transporte masivo propuesto, así como el cronograma y los organismos de ejecución.
- Que el plan integral de transporte masivo propuesto, sea coherente con el respectivo plan integral de desarrollo urbano según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989 (2) o normas que los modifiquen o sustituya.
- Que el proyecto propuesto este debidamente registrado en el banco de proyectos de inversión nacional y cumpla los requisitos establecidos por el decreto 841 de 1990 (3) y demás disposiciones vigentes.
- Que esté formalmente constituida una autoridad única de transporte para la administración del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros propuesto.
- Que el proyecto de sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros esté incluido en el plan nacional de desarrollo. (Ley 310 de 1996 Art. 2)

La Nación solamente podrá otorgar su garantía a los créditos externos que se contraten para proyectos de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, cuando se hayan pignorado a su favor las rentas en cuantías suficientes que cubran el pago de las participaciones de las entidades territoriales.(Ley 310 de 1996 Art. 3)

Cuando las rentas propias de las entidades territoriales y la sobretasa a los combustibles, no sean suficientes para cubrir la pignoración de los recursos previstos en el artículo anterior, quedan facultados para:

- Aumentar hasta un 20% las tarifas de operación y las tarifas de los gravámenes de su competencia.
- Crear nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobros de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo.
- Celebrar contratos de concesión para la construcción, mantenimiento, operación y administración total o parcial de sistemas de transporte masivo, bajo el control de la entidad concedentes y demás disposiciones establecidas en la Ley 80 de 1993 (4).

Los incrementos y eventos a los que se refiere los numerales del presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio de público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrarán a partir del 1 de enero del año siguiente a aquel que perfeccione el contrato para su desarrollo.

En el evento que resulte necesario acudir a la financiación parcial mediante el sistema de la contribución por valorización, los estudios, recaudo y administración en general lo realizará la entidad especializada en el tema del respectivo del municipio del municipio núcleo o metrópoli, mediante convenio interadministrativo con la empresa o entidad que adelante el sistema masivo de transporte. (Ley 310 de 1996 Art. 4)

Las entidades territoriales participantes en el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, deberán

pignorar rentas que garanticen por lo menos de un 60% el valor presente del servicio de la deuda de todos los créditos que se hayan contraído o se encuentren contratados o que están o estuvieron garantizados o avalados por la Nación, para la financiación de este sistema, cualquier sea el estado de amortización en que se encuentren. El 40% restante queda a cargo de la Nación.

Para la pignoración de las rentas a que se refiere el inciso anterior, las entidades territoriales involucradas continuarán utilizando las rentas que hasta el momento han servido de garantía para la Nación.

El monto de la pignoración de la contribución de valorización será de US\$90.000.000 de 1996 y la pignoración del impuesto al consumo del cigarrillo y de tabaco se reducirá hasta llegar a un 40% de su valor.

En el evento en que aplicados los anteriores criterios, sumada la sobretasa a los combustibles, se exceda del valor mínimo de pignoración a favor de la Nación, se podrá reducir, adicionalmente, la pignoración de la renta proveniente del impuesto al consumo del cigarrillo y tabaco hasta el valor nominal de dicho excedente. (Ley 310 de 1996 Art. 5)

**DESTINO DE LOS RECURSOS PARA COFINANCIAR EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS:** Los recursos que apropie la Nación en dinero y en especie para cofinanciar un sistema de servicio público de transporte masivo de pasajeros estarán dirigidos a obras civiles, superestructura y equipos y otros costos siempre y cuando se destinen únicamente para atender el costo de los componentes del Sistema Integrado de Transporte Masivo. En todo caso, los aportes de la Nación no se podrán utilizar para el mantenimiento, operación y administración del sistema de servicio público de transporte masivo de pasajeros. (Decreto 3109 de 1997 Art. 16).

#### 9.2.4.1.2. Análisis

##### ▪ COFINANCIACION DE VIAS URBANAS

La estructura de cofinanciación a través de los Fondos busca la autonomía de las entidades territoriales para seleccionar y ejecutar los proyectos que presenten las Juntas o el Comité Administrativos, con la asesoría de los Ministerios para la orientación del sector y con la participación ciudadana a través del control de los proyectos.

Existen propuestas de Fondos de Cofinanciación de Vías Terciarias Para garantizar la libre movilidad de las personas se deberá atender la red de vías terciarias, las cuales prestan el servicio de transporte a diversos grupos sociales, en especial comunican zonas apartadas y en donde viven personas de bajos ingresos. Contar con vías de acceso refuerza el principio de soberanía nacional.

A través de un sistema especial de cuentas dependiente de INVIAS, serán administrados y ejecutados el 10% de los recursos de las regalías, de la sobretasa a la gasolina y de los recursos del presupuesto departamental, municipal o distrital que se apropien para proyectos viales de la red terciaria acorde con los Planes de Desarrollo departamental, municipal y distrital. Debido a la falta de recursos disponibles para recuperar la red vial terciaria, se ha presentado la propuesta de crear fondos de cofinanciación para llevar a cabo las actividades propias de construcción, rehabilitación y mantenimiento.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El concesionamiento de la construcción y reconstrucción y posterior administración de las carreteras interurbanas es una innovación relativamente reciente (sin contar casos de siglos pasados, como las vías de gestión privada de los países anglosajónicos, es decir, las *turnpikes*) y el de las vías urbanas tiene aún una historia más corta. El cobro de un peaje por el uso de una vía urbana trae algunas consecuencias negativas, relacionada con una diferencia entre el costo social marginal de la ocupación de la vía y el monto del recaudo. Por lo anterior, y por la ausencia, hasta hace poco tiempo, de sistemas electrónicos de cobranza confiables, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a considerar como opción viable el concesionamiento de vías urbanas, motivados por el deseo de reducir los gastos públicos en áreas donde el sector privado los podría sustituir adecuadamente.

Unos de los gobiernos que se ubicó a la vanguardia en el concesionamiento de vías urbanas al sector privado fue el chileno, que anuncio para Santiago un plan bastante ambicioso de tales vías.

- **FONDO DE MANTENIMIENTO, FINANCIACION DE CONSTRUCCION DE VIAS PUBLICAS Y CONSTRUCCION DE PROYECTOS DE TRANSPORTE MASIVO:**

La política fiscal de la nación otorgó a los municipios, distritos y departamentos un nuevo impuesto denominado la sobretasa a la gasolina, estos recursos se han convertido en una cifra importante para la recuperación de la malla vial que garantiza la movilidad de los habitantes y para la construcción de las rutas del transporte masivo urbano.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El Banco Mundial y la CEPAL, han realizado estudios técnicos para identificar diferentes forma de cobrar por el uso de las carreteras y se ha llegado a la conclusión que una tarifa o cargo dentro del precio de los combustibles, es la mejor forma, puesto que el costo de recaudación es inferior al 1% del monto recaudado y además existe una relación proporcional entre la cantidad de combustible que se emplea y el uso de las carreteras y caminos vecinales.

Esta conclusión ha prevalecido como solución a la conservación vial y la forma adecuada de recaudar esas tarifa o cargo, es realizarlo al producirse las operaciones de compra-venta de los consumidores finales de combustibles refinados, acompañadas con las ventas de las refinerías a las empresas distribuidoras y al momento de efectuarse los trámites de importación. Este sistema garantiza baja evasión en el cobro. Existen otros mecanismos que pueden emplearse como por ejemplo en el permiso anual de circulación vehicular, el cual resulta ser más equitativo que la tarifa o cargo a los combustibles.

Por ejemplo en la ciudad de Tijuana, Méjico existe el impuesto destinado al mantenimiento de las vías y se cobra en el permiso de circulación.

Por otra parte, el mismo Banco y la CEPAL, han recomendado que la responsabilidad de la gestión de la conservación vial se debe entregar a empresas especializadas privadas que cumplan con los términos contractuales que garanticen el servicio contratado. Además debe

existir un organismo técnico que maneje la gestión superior de los programas de mantenimiento. Se ha sugerido que se cree un Consejo Nacional de Conservación Vial, que como entidad autónoma, especializadas y sin vínculos políticos, tendría a su cargo el establecimiento de las normas y estándares adecuados para la conservación de las vías y además realizaría el control del desempeño de las empresas y la sanción en caso de incumplimiento. El Consejo efectuaría el manejo del Fondo de Conservación, recaudando recursos y pagando a las empresas.

Al respecto, en Santiago, Chile se está estudiando la posibilidad de modificar la Ley sobre responsabilidad del Gobierno Regional en materia de pavimentación. La nueva ley traspasa a los gobiernos regionales y a los municipios la implementación de los programas de pavimentación. Sin embargo los gobiernos regionales no cuentan con los mecanismos que les permitan cumplir con ese tipo de requerimientos, pues carecen de equipos de control y administración. Por lo tanto, el Gobierno Central debería implementar una forma de coordinación de los distintos entes responsables que intervendrán en las reparaciones. Entonces, se propone la creación de una unidad de control técnico y administrativo y un organismo que coordine todas las instancias, para obtener buenos resultados en los trabajos.

#### ▪ **FINANCIACION DEL SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS:**

El transporte colectivo y masivo de pasajeros en las ciudades colombianas ha tenido serios problemas, entre otros, sobreoferta, edad avanzada en los vehículos que prestan el servicio de transporte público, deficiente operación del tráfico e ineficiente utilización de la infraestructura. Como respuesta a esos problemas, la nación ha venido implementando sistemas integrados de transporte masivos, los cuales no sólo han mejorado la movilidad de los pasajeros y la accesibilidad regional, sino que han contribuido a la recuperación de sectores urbanos, al mejoramiento y generación del espacio público, al ordenamiento urbano y al desarrollo de proyectos importantes inmobiliarios. De acuerdo con lo anterior, la distribución planificada de las actividades en las ciudades, ha sido un elemento determinante para el buen funcionamiento del transporte.

Las tarifas del transporte masivo son fijadas y controladas en beneficio de los usuarios.

El Gobierno presentará un proyecto de ley que contempla un descuento entre 20 y 50% para estudiantes y mayores de 70 años en los sistemas de transporte masivo.

#### ▪ Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

El papel principal del Ministerio de Economía y Finanzas de Lima, Perú en los proyecto de transporte es el manejo eficiente de los presupuestos, el planeamiento y priorización de las inversiones y financiamiento para los proyectos nacionales que lo requieran y el control y asistencia por parte del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras organizaciones donantes y países en desarrollo.

### **9.2.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

#### ▪ **COFINANCIACION DE VIAS URBANAS**

Corresponde a los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Desarrollo Económico y Transporte definir para su respectivo sector, las directrices y orientaciones básicas de la política de cofinanciación, así como presentar para la aprobación de la Junta Directiva Comité de Administración las condiciones técnicas, financieras e institucionales para seleccionar los programas y proyectos de las entidades territoriales que puedan ser objeto de cofinanciación, promover la utilización de los recursos de cofinanciación y asesorar a las entidades territoriales para el efecto; contribuir a los programas de evaluación posterior que se desarrollen conforme a las reglamentaciones adoptadas por el departamento Nacional de Planeación, con fundamento en el artículo 343 de la Constitución Política; efectuar el seguimiento y evaluación permanente en forma global de los programas y proyectos financiados, realizar las actividades generales de asistencia y asesoría técnica y participar en la programación general de la inversión. (Decreto 2132 de 1992 Art. 24)

▪ **FONDO DE MANTENIMIENTO, FINANCIACION DE CONSTRUCCION DE VIAS PUBLICAS Y CONSTRUCCION DE PROYECTOS DE TRANSPORTE MASIVO:**

Responsables: Son responsables de la sobretasa, los distribuidores de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, los productores e importadores. Además son responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no se puedan justificar debidamente la procedencia de la gasolina que transportan o expendan, y los distribuidores minoristas en cuanto al pago de la sobretasa de la gasolina y el ACPM a los distribuidores mayoristas, productores o importadores según el caso. (Ley 488 de 1998 Art. 119)

2. ADMINISTRACION Y CONTROL: La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devolución y sanciones de las sobretasas, es de competencia del municipio, distrito o departamento respectivo, a través de los funcionarios u organismos que se designen para tal efecto. Se aplicarán los procedimientos y sanciones establecidos en el Estatuto Tributario Nacional. Los responsables del cobro deberán llevar registros que discriminen diariamente la gasolina y al ACPM facturado y vendido y las entregas del bien efectuadas para cada municipio, distrito y departamento, identificando el comprador o receptor. Así mismo deberá registrar la gasolina y el ACPM que retire para su consumo propio. (Ley 488 de 1998 Art. 127)

Competencia para Administrar la Sobretasa Nacional: Estas sobretasas serán administradas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y serán aplicadas las normas que regulan los procedimientos y competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Ley 488 de 1998 Art. 129)

▪ **FINANCIACION DEL SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS:**

Cuando la nación o sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes en un sistema de transporte masivo, sus recursos se transferirán a la entidad o empresa encargada de ejecutar el proyecto que haya sido designado por la autoridad territorial. El Ministerio de Transporte vigilará la inversión de estos recursos. (Decreto 3109 de 1997 Art. 15).

## **9.2.4.2. Carretero**

### **9.2.4.2.1. Normatividad**

#### **▪ FONDO NACIONAL DE REGALIAS**

Antes de la Constitución de 1991 el beneficio de las regalías era para los departamentos y municipios en que se encontraban los yacimientos de petróleo, gas o minas de carbón, níquel, oro u otros minerales similares.

Con la Constitución del 1991 se produjo un cambio, mediante el cual todas las entidades territoriales que conforman la República podrían beneficiarse de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables quedando la distribución así: Tomando como referencia el petróleo, que es el recurso no renovable que más regalías genera, (cerca del 95% del total de lo recaudado), del 20% que corresponde al Estado por cada barril explotado, un 9.5% va para el departamento productor, un 2.5% para el municipio productor, y el 8% restante para todas las entidades territoriales. Este 8% que antes iba a la Tesorería General de la Nación, según al artículo 361 de la Constitución: Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Esos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la prevención del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos con prioritarios en los planes de desarrollo en las respectivas entidades territoriales.

Con base en ese marco constitucional, se sancionó la Ley 141 de 1994, por la cual se crea al Fondo Nacional de Regalías y se reglamentó la distribución de los recursos así: Un 38% se destina a cubrir las obligaciones específicas señaladas por la ley a cargo del Fondo, el 69% restante que integra en sentido estricto los recursos del Fondo, un 20% sería dedicado a minería, otro 20% a medio ambiente, un 59% a proyectos regionales de inversión y el 1% faltante a la inversión de los numerales anteriores.

A su vez el 59% que conformaba la inversión de proyectos regionales, según la ley 344 de 1996 quedó reglamentado así: No menos del 80% durante cinco años a partir de 2001, a partir de la vigencia de esta ley para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de las obras de la red vial secundaria y terciaria. En el artículo 4 de esa misma ley definen. Tratándose de la red secundaria se considera de impacto regional las carreteras secundarias que conectan la red troncal. La red troncal las que conectan municipios de más de un departamento.

#### **▪ CORPORACION ANDINA DE FOMENTO**

La Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó un crédito de 150 millones de dólares, con el cual se garantizan la financiación del desarrollo del Plan 2500, programa para pavimentar 2.500 kilómetros de vías en todo el país.

Estos recursos a través de un mecanismo de fiducia forman parte del sistema de financiación que atiende a vías secundarias y terciarias de todos los municipios y departamentos.

#### 9.2.4.2.2. Análisis

A partir de la Ley 344 de 1996, en la cual se incluyeron dentro de las inversiones regionales los proyectos de la red vial secundaria y terciaria, los entes territoriales han contado con una fuente de financiación para la ejecución de sus planes de recuperación vial, lo que resultaba antes demasiado costoso, disminuyendo las finanzas de la mayoría de los municipios.

#### 9.2.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento

La responsabilidad del control de los recursos del Fondo Nacional de Regalías está en cabeza del interventor de petróleos.

Por parte de las entidades territoriales según la Ley 344 de 1996, se puede disponer directa o mediante contratación de interventorías técnicas para vigilar la ejecución de los proyectos que adelanta con recursos propios del Fondo Nacional de Regalías.

#### 9.2.4.3. Aéreo

##### 9.2.4.3.1. Normatividad

#### ▪ **FINANCIACION DE LAS INSTALACIONES Y SERVICIOS PARA LA NAVEGACION AEREA:**

Un Estado contratante, para mejorar las instalaciones y servicios para la navegación aérea, puede concluir un arreglo con el Consejo para dar efecto a tales recomendaciones: el Estado podrá optar hacerse cargo de todos los gastos que implique tal arreglo; en caso contrario el Consejo puede convenir, a petición del Estado, en sufragar la totalidad o parte de los gastos (Decreto 2007 de 1991. Art. 70).

- **PROVISION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES Y SERVICIOS POR EL CONSEJO:** Si un Estado contratante así lo solicita, el Consejo puede convenir en proveer, dotar de personal, mantener y administrar en su totalidad o en parte los aeropuertos y otras instalaciones y servicios para la navegación aérea, incluso los servicios de radio y meteorología requeridos en su territorio para el funcionamiento seguro regular, eficaz y económico de los servicios aéreos internacionales de los demás Estados contratantes y podrá fijar derechos justos y razonables por el uso de las instalaciones y servicios proporcionados. (Decreto 2007 de 1991. Art. 71)
- **ADQUISICION O USO DE TERRENOS:** Cuando se necesiten terrenos para instalaciones y servicios financiados en su totalidad o en parte por el Consejo a petición de un Estado contratante, tal Estado deberá proveerlos, conservando su título si lo desea, o bien facilitar al Consejo su uso en condiciones justas y razonables y de acuerdo con las leyes de dicho Estado. (Decreto 2007 de 1991. Art. 72)
- **GASTOS Y PRORATEO DE FONDOS:** El Consejo dentro de los límites que ponga a su disposición la Asamblea, puede efectuar los gastos ordinarios, con los fondos generales de la Organización. El Consejo fijará en la proporción previamente acordada y por un plazo razonable, las apropiaciones al capital necesario entre los Estados contratantes que consienta en ello y cuyas líneas aéreas utilicen las instalaciones y servicios. El Consejo puede también prorratear, entre los Estados que lo consientan, cualquier capital circulante requerido. Decreto 2007 de 1991. Art. 73)

- **AYUDA TECNICA Y DESTINO DE LOS INGRESOS:** Cuando a petición de un Estado contratante, el Consejo adelante fondos, o proporcione aeropuertos u otras instalaciones y servicios en su totalidad o en parte, el acuerdo puede prever, si tal estado consiente en ello, asistencia técnica en la supervisión y funcionamiento de tales aeropuertos y otras instalaciones y servicios y el pago, por medio de los ingresos derivados de la explotación de los aeropuertos y de las instalaciones y servicios, de los gastos de funcionamiento de dichos aeropuertos e instalaciones y servicios, así como de los intereses y amortización. (Decreto 2007 de 1991. Art. 74).
- **ADQUISICION DE INSTALACIONES Y SERVICIOS SUMINISTRADOS POR EL CONSEJO:** Un Estado contratante puede en cualquier momento liberarse de toda obligación contraída para la financiación de las instalaciones y servicios para la navegación aérea y hacerse cargo de los aeropuertos y otras instalaciones y servicios provistos por el Consejo en su territorio, en cuanto a provisión y mantenimiento de las instalaciones y servicios y en adquisición o uso de terrenos, mediante pago al Consejo de una suma, que en opinión de éste, sea razonable en tales circunstancias Si el Estado considera que la suma fijada por el Consejo es irracional, puede apelar de la decisión del Consejo ante la Asamblea, la que podrá confirmar o enmendar tal decisión. (Decreto 2007 de 1991. Art. 75).
- **FONDOS RESTITUIDOS:** Los fondos obtenidos por el consejo, por reembolsos por adquisición de instalaciones y servicios y por ingresos de intereses y amortizaciones, en el caso de adelantos financiados originariamente por el Estado de acuerdo con los gastos y el prorrateo de fondos, restituidos a los Estados entre los cuales se prorratearon originalmente en proporción a sus contribuciones, según lo determinado por el Consejo. (Decreto 2007 de 1991. Art. 76).

#### 9.2.4.3.2. Análisis

El Gobierno Nacional es responsable del sistema de control del espacio aéreo y los servicios de aeronavegación que están conformados por la red de radioayudas, sistemas de comunicación aire-tierra y tierra-tierra, ayudas visuales y sistema de información meteorológica. El sistema debe ser moderno y con una amplia cobertura para garantizar la confiabilidad. Los niveles de mantenimiento y el desarrollo tecnológico deben ser altos.

El Gobierno Nacional dará continuidad a las inversiones con el fin de alcanzar el control de la totalidad del espacio aéreo nacional. Se continuará con el plan de transición CNS/ATM (comunicación, navegación, vigilancia/gestión del tráfico, aéreo basado en sistemas satelitales).

Para el mantenimiento, conservación y optimización de la infraestructura del transporte aéreo, se traerán recursos de cooperación técnica internacional, se modernizarán los procesos administrativos y se implementarán esquemas de participación privada en los aeropuertos que no están concesionados.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:  
Según el informe del Parlamento Europeo 2004-2009 de la Comisión de Transporte y Turismo, en tráfico aéreo en Europa pasará a ser más del doble y en algunas regiones se

triplicará, es por eso que el desarrollo de una infraestructura adecuada para el transporte aéreo se ha convertido en el desafío para Europa. El rápido crecimiento del transporte aéreo durante las últimas décadas no ha estado acompañado de una modernización significativa del control del tráfico aéreo.

Con la legislación sobre el “cielo único Europeo” adoptada en 2004, la organización de los servicios de navegación aérea ha experimentado una reforma radical y los papeles y responsabilidades de las autoridades de control y de los prestadores de servicios han sido claramente definidos y se han establecido bloques de espacio aéreo transfronterizos. Esto implica una reorganización considerable del sector.

La Comisión ha propuesto un sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo (SESAR) y la constitución de una empresa común, en tres etapas:

Fase de definición (2005-2007): Se establecerá el plan para la modernización del tráfico aéreo en Europa, se tomarán medidas de carácter tecnológico y se definirán las prioridades de la modernización. Para esta fase será necesario un presupuesto de 60 millones de euros, la mitad será financiado por la Comunidad con cargo al presupuesto de redes transeuropeas de transporte. La otra mitad será aportada por Eurocontrol.

Fase de desarrollo (2008-2013): Se establecerán las bases tecnológicas para la nueva generación de sistemas. Esta fase requiere una financiación de 200 millones de euros anuales, de los cuales 100 millones de euros provendrán de los fondos comunitarios y 100 millones de la industria.

Fase de implementación (2010-2020): Se instalarán a gran escala los nuevos sistemas y se aplicarán las funciones asociadas a los mismos. La financiación de esta fase estará asociada a la industria.

#### **9.2.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de ésta con la aviación del Estado; formulando desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad esta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de ésta o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

El representante legal de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal, es la ciudad de Santa fe de Bogotá D.C. (Decreto 2724 de 1993. Art. 2)

## **9.2.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

### **9.2.5.1. Acueducto, Alcantarillado**

#### **▪ FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO:**

La financiación de la expansión de los servicios en Colombia se presentan 3 modalidades: Las empresas de las ciudades de mayor tamaño en las que se ha dado por vía del crédito de fomento internacional Banco Mundial y BID, con efectos importantes en el endeudamiento global de estas entidades lo que ha generado refinanciaciones del gobierno nacional. El segundo grupo la mayor parte de los municipios, que dependiendo de la capacidad de la región o eventualmente del mismo municipio, pueden acceder a créditos de redescuento simplemente dependen de las disponibilidades del presupuesto nacional ( mecanismos de cofinanciación) y de las transferencias de la Ley 60 de 1993. Finalmente, se presentan aquellos casos en que se ha dado la participación del sector privado, que dependiendo del tipo de contrato, inversionistas particulares aportan recursos para la expansión, normalmente a través del crédito.<sup>59</sup>

#### **▪ SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

Artículo 1°. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001.

Artículo 2°. Base de cálculo. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

Parágrafo 1°. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

Parágrafo 2°. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

---

<sup>59</sup> Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Jaime Salamanca Director Ejecutivo Febrero de 2004. Revista Número 6. Página 88.

Artículo 3°. Conformación del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

Artículo 4°. Distribución Sectorial de los Recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2°, se distribuirá las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5 la participación de propósito general corresponderá al 17.0

#### ▪ **COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN OTROS SECTORES**

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

#### ▪ **DISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL**

Artículo 77. Beneficiarios de la Participación de Propósito General. Los recursos de la participación de propósito general serán asignados a los municipios, distritos, el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, conforme al artículo 310 de la Constitución Política.

Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen:

a) Coberturas reales superiores a noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta y cinco por ciento (85%) en alcantarillado;

b) Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adiciones;

c) Que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la Participación de propósito general.

Parágrafo 2°. Las transferencias de libre disposición podrán destinarse a subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Del total de los recursos de Propósito General destinase el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

#### **9.2.5.2. Energía**

##### **▪ FONDO DE APOYO FINANCIERO PARA LA ENERGIZACION DE LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS-FAZNI**

Mediante la ley 633 de 2000 se creó este Fondo con los recursos de la contribución establecida en el artículo 81 de esa misma ley, con los ingresos provenientes del Presupuesto General de la Nación y con los recursos que canalice el Gobierno Nacional de diferentes fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales. Los recursos del Fondo, así como los rendimientos que genere su inversión temporal, serán utilizados de acuerdo con la política de energización que para las zonas no interconectadas determine el

Ministerio de Minas y Energía conforme con los lineamientos de política establecidos por el CONPES, para financiar planes, programas y proyectos priorizados para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica para la reposición o rehabilitación de la existente con el propósito de ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las zonas no interconectadas.

▪ **FONDO DE APOYO FINANCIERO PARA LA ENERGIZACION DE LAS ZONAS RURALES INTERCONECTADAS-FAER**

Mediante la ley 788 de 2002 se creó este Fondo con los recursos de la contribución establecida en el artículo 105 de esa misma ley, con los ajustes establecidos en la Resolución CREG-068-2003 y de aquellos que la modifique o sustituya. El 80% como mínimo de los recursos recaudados, así como los rendimientos que genere su inversión temporal se utilizarán para financiar planes, programas y proyectos priorizados para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica que permita ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las zonas rurales interconectadas, conforme a los planes de ampliación de cobertura establecidos por la Unidad de Planeación Minero Energética. UMPE.

Las zonas rurales que pueden beneficiarse con los recursos del Fondo, deben pertenecer a los municipios que se encuentran atendidos por el Sistema Interconectado Nacional SIN.

Se considerarán los planes, programas y proyectos presentados ante la Comisión Nacional de Regalías para su financiación por parte de los representantes legales de los entes territoriales en la vigencia 2002, que adicionalmente cuenten con el respectivo concepto de viabilidad técnica y económica de la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, y no tengan asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías. Para cuyo efecto, los representantes legales deberán realizar los ajustes pertinentes con el fin de acceder a los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER.

### 9.2.5.3. Gas Combustible

▪ **FINANCIAMIENTO DEL GAS COMBUSTIBLE:**

*Fondo especial:* Es el fondo cuenta especial creado por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 con el fin de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas.

Es un fondo cuenta especial de manejo sin personería jurídica, administrado por la Junta Directiva de Ecogas, cuenta en la cual se incorporarán los recursos provenientes de la cuota de fomento del uno y medio por ciento (1.5%) sobre el valor de la tarifa de transporte que se cobre por el gas efectivamente transportado; cuota que será sufragada por todos los remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural. (Decreto 225 de 2000 artículo 1)

Los recursos del Fondo Especial serán manejados en una cuenta diferente de la que maneje Ecogas en el giro ordinario de sus negocios. Dichos recursos mientras no sean

desembolsados, podrán invertirse temporalmente en documentos de deuda pública, con plena observancia de las normas financieras pertinentes y, procurando que la inversión sea rentable y segura.

Los programas de promoción y cofinanciación de proyectos serán aprobados por la Junta Directiva de Ecogas, previo estudio realizado por el Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de la misma empresa en el cual participen dos (2) funcionarios vinculados a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME. (Decreto 225 de 2000 artículo 3)

Los recursos del Fondo Especial que se asignen al proyecto se aplicarán únicamente para los gastos de conexión al gasoducto, el ramal necesario para llevar el gas hasta la cabecera y la construcción de la correspondiente estación de entrega. (Decreto 225 de 2000 artículo 5)

La promoción y cofinanciación se efectuará mediante aportes en dinero que cubrirán parcialmente los costos de inversión indispensables para el desarrollo y ejecución de un proyecto específico, mediante la suscripción de convenios con las entidades territoriales. Ecogas ejercerá la interventoría técnica, administrativa y financiera de dichos convenios. (Decreto 225 de 2000 artículo 6)

Los recursos del Fondo Especial no podrán, en ningún caso, destinarse para cubrir, directa o indirectamente, gastos ordinarios de funcionamiento de cualquier entidad interesada en el desarrollo del proyecto al cual hayan sido asignados. En caso de hacerse, la Junta Directiva de Ecogas ordenará la suspensión de los aportes pendientes y se procederá a hacer efectivas las garantías que se hubieren constituido; también se exigirá la restitución de los recursos entregados y no ejecutados, con los rendimientos respectivos. (Decreto 225 de 2000 artículo 7)

La cuota de fomento se causará a la entrega del gas natural por parte del transportador en el nodo de salida o en el punto de entrega que determine el Remitente, y se liquidará en la factura expedida por el transportador u operador del respectivo Gasoducto Troncal. (Decreto 225 de 2000 artículo 8)

El transportador u operador de gas natural por gasoducto, recaudará la cuota de fomento pagada por el Remitente, la cual deberá consignar en la entidad designada para el efecto por la Junta Directiva de Ecogas, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente a aquel en que se efectúa el recaudo. (Decreto 225 de 2000 artículo 9)

La Junta Directiva determinará la forma y el plazo para recaudar la cuota de fomento causada desde la vigencia de la Ley 401 de 1997. (Decreto 225 de 2000 artículo 10)

#### **9.2.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

Las limitaciones presupuestales evidencian la necesidad de contar con créditos interno y externo para la realización de proyectos como elemento de apalancamiento del programa de inversión. Por lo tanto, para el modo fluvial se deberá analizar las ventajas comparativas que le puede representar la contratación de créditos orientada así un proceso de planeación que permita la utilización eficiente de los recursos disponibles.

## 10. REGULACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL

---

### 10.1. SUBSIDIOS

Existen 2 teorías que explican la regulación económica (Kolstad 2001), la teoría del interés público y la teoría del grupo de interés. La teoría del interés público postula que las entidades gubernamentales deben promover el bien social y se fundamentan en que otras entidades estatales deben hallar soluciones a las fallas del mercado como monopolio, información incompleta, externalidades, etc. o sobre las inequidades que no puede resolver el mercado, es decir, existe una preconcepción de cual es el estado ideal del mundo, una asignación eficiente y equitativa de los recursos que se logra si no se tiene ninguna de las distorsiones mencionadas. Este estado eficiente se toma como objetivo para dirigir las políticas públicas que buscan maximizar el bienestar de las personas involucradas.

De otro lado la teoría del grupo de interés señala que las acciones de las entidades públicas favorecen los intereses de determinados grupos. Stigler (1971) realiza un estudio donde la hipótesis de trabajo es que la regulación es una demanda de la industria y está diseñada y opera principalmente para beneficio de ésta, luego señala que los principales beneficios que un grupo industrial puede obtener del gobierno son: subsidios monetarios directos, apoyo para evitar la entrada de nuevos competidores, aranceles proteccionistas y control de precios etc. La evidencia empírica no es concluyente a favor de una u otra teoría, no existe una propuesta generalizada que muestre la falla de la gestión pública para lograr el bienestar general, mientras que la evidencia empírica de los grupos de interés no es sistemática y es para situaciones específicas.<sup>60</sup>

Los subsidios son comúnmente utilizados en los sistemas de transporte en beneficio de los grupos económicos de escasos recursos y en especial en el transporte de pasajeros.

También se presentan algunas exenciones fiscales sobre impuestos a los combustibles (modos aéreo y marítimo) y a la renta (modo fluvial) para promover el desarrollo del modo en particular.

#### 10.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>61</sup>

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre Circulación
- Integración Nacional e Internacional
- De acceso al transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajero
- De los subsidios a determinados usuarios
- Sostenibilidad

---

<sup>60</sup> Metodología para Determinar los Pagos de la Interacción entre una Entidad de Control y un Grupo de Interés. Fabio Alberto Arias Arbeláez

<sup>61</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

### **10.1.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Valor del subsidio

### **10.1.3. INDICADORES**

- Valor de la transferencia presupuestal para cubrir los subsidios

### **10.1.4. EN LOS MODOS**

#### **10.1.4.1. Urbano**

##### **10.1.4.1.1. Normatividad**

- **SUBSIDIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO**

El Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente de la tercera edad y atendidas por servicio de transporte indispensables con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la Nación solo se podrán canalizar a través de transferencia presupuestales. (Ley 105 de 1993 Art. 3).

##### **10.1.4.1.2. Análisis**

En la actualidad no se encuentra establecida ninguna política de subsidios para los usuarios del servicio de transporte en los diferentes modos. Sin embargo, el Gobierno Nacional está estudiando una propuesta para crear el subsidio al transporte urbano para estudiantes y para la población mayor de 70 años.

En general, toda política de subsidio corresponde a una intervención que distorsiona las condiciones de competitividad de los mercados. Por lo cual se debe buscar precios que reflejen la estructura real de los costos del transporte.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias:

En Venezuela se creó el Programa Nacional de Compensación al Transporte Terrestre en el año 2005 a través de la Fundación Fondo Nacional de Transporte Urbano FONATUR, cuyo objetivo es la asistencia financiera, por parte del Estado, a la población estudiantil, a través de la creación del subsidio para los transportadores, destinado a disminuir la brecha entre los costos reales y las tarifas del transporte público.

El programa contempla 2 modalidades de compensación o subsidio:

- Subsidio Directo: Permite que el estudiante utilice un Boleto Directo Personalizado (BDP) que puede ser adquirido por un valor equivalente al 30% de la tarifa urbana vigente y el 40% de la tarifa suburbana, en los Centros de Venta establecidos a escala nacional. El Estado a través de FONATUR cubre la diferencia del 70% y 60%

respectivamente, cancelándole mensualmente al transportador el monto equivalente al número de boletos recibidos por el traslado de los estudiantes.

- Subsidio Indirecto: Por cada unidad debidamente inscrita en una organización de transporte y registrada en la base de datos del programa, se cancela una cantidad fija mensual según la capacidad de puestos que tenga el vehículo, en consecuencia el transportador se compromete a prestar el servicio a todos los estudiantes que así lo requieran.

#### **10.1.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Contraloría Nacional, departamental, municipal y distrital

#### **10.1.4.2. Aéreo**

##### **10.1.4.2.1. Normatividad**

El Gobierno podrá subvencionar la empresa aérea y señalar los términos, condiciones y modalidades de dicha subvención. (Código de Comercio Art. 1863).

El Consejo de Estado determinó que el Gobierno podía subvencionar únicamente a las empresas de transporte aéreo públicas, no a las privadas.

##### **10.1.4.2.2. Análisis Crítico**

Las subvenciones al transporte aéreo pueden darse por diversos motivos, tales como necesidad de prestar servicio público de carácter deficitario, procurar la integración de zonas no servidas por el transporte privado, mejorar la infraestructura y la flota del transporte. Estas ayudas tienen como finalidad poner a disposición de los usuarios un servicio de transporte garantizado.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias

Las subvenciones en el transporte aéreo se destina a bonificar los precios de los transportes utilizados por los residentes de la Unión Europea en territorios españoles extrapeninsulares, compensando de esta forma la falta de disponibilidad de otros medios de transporte y contribuyendo al desarrollo económico y social de dichas regiones. Concretamente, se otorgan las deducciones legales que disfrutaban los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, aplicables a las tarifas de los transportes de tráfico regular directo entre las áreas geográficas mencionadas y la península, tanto en el trayecto de ida como de vuelta, así como a desplazamiento interpeninsulares dentro de sus archipiélagos correspondientes.

##### **10.1.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Decreto 1505 de 2002 Art. 22).

### **10.1.4.3. Marítimo**

#### **10.1.4.3.1. Normatividad**

##### **▪ SUBSIDIOS AL PRECIO DEL DIESEL MARINO**

De acuerdo con la Resolución 80602 de 2000 del Ministerio de Minas y Energía, artículo segundo: Se fija la estructura de precios máximos y volúmenes de distribución del Diesel Marino entregado por Ecopetrol con destino exclusivo a la Armada Nacional y los pescadores de Buenaventura

**PARÁGRAFO PRIMERO.-** La estructura de precios definida en esta disposición para la distribución de Diesel Marino, sólo podrá aplicarse a los pescadores de Buenaventura y la Armada Nacional. Es responsabilidad de los distribuidores finales la verificación de que el producto sea retirado por tales beneficiarios.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.-** Se establece un cupo máximo de venta de Diesel Marino de un millón quinientos mil galones por mes (1'500,000 gal / mes) acumulable con lo dejado de consumir el mes anterior, con destino a pescadores con la estructura de precios contenida en el presente Artículo. Dicho volumen regirá hasta el 30 de abril del año 2002.

**PARÁGRAFO TERCERO.-** Se establece un cupo máximo de venta de Diesel Marino de cuatro millones de galones por año (4'000,000 gal / año) con destino a la Armada nacional con la estructura de precios contenida en este Artículo. Dicho volumen podrá ser revisado por el Ministerio de Minas y Energía cuando lo considere necesario y regirá hasta el 30 de abril del año 2002. Ecopetrol y la Armada Nacional acordarán con cargo al cupo máximo anual, el volumen requerido para cada mes y los lugares de entrega del combustible y demás aspectos operativos para asegurar que dicho combustible sea consumido por la Armada Nacional.

**PARÁGRAFO CUARTO.-** Los valores de MD y FI establecidos en el presente Artículo serán ajustados anualmente a partir del 1° de enero del año 2001, con base en la variación del Índice de precios al consumidor – IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

### **10.1.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **10.1.5.1. Acueducto, Alcantarillado y Aseo**

##### **▪ SUBSIDIOS PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO:**

Definición de Subsidio. Es la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio y el costo de referencia de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe. (Decreto 849 Art. 3)

##### **METODOLOGIA PARA LA DETERMINACION DEL EQUILIBRIO ENTRE LOS SUBSIDIOS Y LAS CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS**

**PUBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO:** Según el Decreto 1013 de 2005, artículo 2 numerales: 1. Antes del 15 de julio de cada año, todas las personas prestadoras de cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, y el porcentaje o factor de Aporte Solidario aplicado en el año respectivo, presentarán al Alcalde, por conducto de la dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito, según sea el caso, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios, así como la información del número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario.

En el servicio de aseo se reportarán adicionalmente los resultados del aforo de los Grandes Generadores y la información de los Pequeños Productores y Multiusuarios que lo hayan solicitado.

Las personas prestadoras de cada uno de los servicios de que trata el presente decreto, de acuerdo con la estructura tarifaria vigente y con los porcentajes de subsidios otorgados para el año respectivo por el municipio o distrito, estimarán cada año los montos totales de la siguiente vigencia correspondientes a la suma de los subsidios necesarios a otorgar por estrato y para cada servicio.

Con la información obtenida según lo indicado en los numerales anteriores, las personas prestadoras de cada uno de los servicios de que trata el presente decreto, establecerán el valor de la diferencia entre el monto total de subsidios requerido para cada servicio y la suma de los aportes solidarios a facturar, cuyo resultado representará el monto total de los recursos necesarios para obtener el equilibrio.

Con base en dicho resultado, las personas prestadoras de los servicios presentarán la solicitud del monto requerido para cada servicio al alcalde municipal o distrital, según sea el caso, por conducto de la dependencia que administra el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos.

Recibida por parte del alcalde municipal o distrital la solicitud o solicitudes de que trata el numeral anterior, procederá a analizarlas y a preparar un proyecto consolidado sobre el particular para ser presentado a discusión y aprobación del concejo municipal o distrital, quien, conjuntamente con la aprobación del presupuesto del respectivo ente territorial, definirá el porcentaje de aporte solidario necesario para solventar dicho faltante, teniendo en consideración prioritariamente los recursos con los que cuenta y puede contar el municipio o distrito en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con base en las fuentes de recursos para contribuciones señaladas en el artículo 3° del Decreto 849 de 2002 y demás normas concordantes.

Parágrafo 1°. Tanto los factores de subsidio por estrato como el porcentaje o factor de Aporte Solidario en cada servicio, definidos por el Concejo, serán iguales para todas las personas prestadoras del mismo servicio en el municipio o distrito respectivo.

Definición de Aporte Solidario, Contribución para Subsidio y Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos: En el decreto 849 de 2002 artículo 3 se encontraron las siguientes definiciones:

Aporte solidario o sobreprecio. Es el mayor valor pagado por el servicio, sobre el costo de referencia de este, como contribución de los usuarios residenciales de los estratos cinco y seis y los usuarios industriales y comerciales de los servicios de acueducto y alcantarillado, y los usuarios pequeños y grandes productores en el servicio de aseo, como aporte para el pago de los subsidios a otorgar a los usuarios residenciales de los estratos uno y dos y eventualmente el tres.

Contribuciones para subsidio. Son las diferentes clases de recursos con que cuentan las personas prestadoras de los servicios públicos para ayudar a financiar los subsidios definidos en la Ley 142 de 1994 y otorgados por el municipio o distrito para los usuarios de los estratos subsidiables.

Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos deberán contar con las diferentes fuentes de recursos que a continuación se detallan:

- a) Recursos provenientes de los aportes solidarios o sobreprecios a los usuarios residenciales de los estratos cinco y seis y usuarios industriales y comerciales de los servicios de acueducto y alcantarillado; y los usuarios pequeños y grandes productores en el servicio de aseo;
- b) Recursos obtenidos de otros Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden municipal, distrital, departamental y nacional;
- c) Recursos provenientes de la participación de los municipios en el Sistema General de Participaciones, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector de que trata el artículo [78](#) de la Ley 715 de 2001 o las normas que lo modifique o sustituyan;
- d) Recursos provenientes de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, de acuerdo con la Ley 141 de 1994, o las normas que la modifiquen o adicionen;
- e) Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial, de que trata el artículo [368](#) de la Constitución Política;
- f) Rendimientos de los recursos, derechos y bienes aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales;
- g) Rendimientos de los bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados por entidades oficiales o territoriales;
- h) Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo [89.8](#) de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 2o. de la Ley 632 de 2000.

#### **10.1.5.2. Energía y Gas Combustible**

##### **▪ SUBSIDIOS PARA ENERGIA ELECTRICA Y GAS COMBUSTIBLE:**

Según el Decreto 847 de 2001 los subsidios para los servicios de energía eléctrica y gas combustible tienen la siguiente reglamentación:

Artículo 1. Numeral 1.5 Subsidio. Es la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe, y se refleja como el descuento en el valor de la factura a los usuarios de menores ingresos.

Artículo 2°. Naturaleza del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos para los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física. El Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos de la Nación -

Ministerio de Minas y Energía, de que trata el artículo 89.3 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 4° de la Ley 632 de 2000 es un fondo cuenta especial de manejo de recursos públicos, sin personería jurídica, sujeto a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y las demás normas legales vigentes; cuenta en la cual se incorporarán en forma separada y claramente identificable para cada uno de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física, los recursos provenientes de los excedentes de la contribución de solidaridad una vez se apliquen para el pago de la totalidad de los subsidios requeridos en las respectivas zonas territoriales.

Artículo 3°. Funciones del Ministerio de Minas y Energía en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, además de desarrollar las funciones establecidas en las leyes, las siguientes:

1. Presentar el anteproyecto de presupuesto relacionado con los montos de los recursos que se asignarán para el pago de subsidios con cargo al Presupuesto General de la Nación y con recursos del Fondo.
2. Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad.
3. Administrar y distribuir los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y/o del Presupuesto Nacional, de conformidad con las leyes vigentes.

Artículo 4°. Contabilidad interna. Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deberán, en contabilidad separada, llevar las cuentas detalladas de los subsidios y las contribuciones de solidaridad facturadas y de las rentas recibidas por concepto de contribución o por transferencias de otras entidades para sufragar subsidios, así como de su aplicación.

Cuando una misma empresa de servicios públicos tenga por objeto la prestación de dos o más servicios públicos domiciliados, las cuentas de que trata el presente artículo deberán llevarse de manera independiente para cada uno de los servicios que presten y los recursos no podrán destinarse para otorgar subsidios a usuarios de un servicio público diferente de aquel del cual se percibió la respectiva contribución.

Artículo 5°. Procedimiento interno. Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, efectuarán y enviarán trimestralmente al Ministerio de Minas y Energía dentro de los dos meses siguientes a la culminación de cada trimestre, la conciliación de sus cuentas de subsidios y contribuciones de solidaridad, de conformidad con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía.

Si después de efectuada la conciliación referida en su respectivo mercado de comercialización existiera superávit, lo transferirá al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos dentro de los 45 días siguientes a su liquidación trimestral.

Las empresas que atiendan usuarios contribuyentes en mercados de comercialización distintos al propio, deberán girar dichas contribuciones dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a la fecha de facturación, a la empresa que aplique subsidios en la Zona Territorial del usuario aportante.

Para el caso de usuarios conectados al Sistema de Transmisión Nacional (del servicio público de electricidad); o a la red troncal (en el caso del servicio público de gas domiciliario), la contribución deberá ser girada dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a la fecha de facturación, a la empresa que atienda la mayor cantidad de usuarios subsidiados en el Municipio en el cual se encuentra ubicado el usuario aportante.

El número de usuarios a tener en cuenta, será el que las empresas hayan reportado al Ministerio de Minas y Energía al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

En caso de presentarse algún conflicto, el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, Ministerio de Minas y Energía, definirá los criterios para hacer la transferencia de las contribuciones de solidaridad.

Parágrafo 1°. Se causarán intereses moratorios de la legislación tributaria en caso de giros al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos; y de la legislación comercial en caso de giros entre empresas, en los siguientes eventos:

a) Si después de transcurridos los cuarenta y cinco (45) días calendario desde la liquidación de la conciliación trimestral de las cuentas de subsidios y contribuciones de solidaridad, no han sido girados los superávits al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos;

b) Si después de los veinte (20) días calendario siguientes a la facturación de las contribuciones por parte de las entidades que facturen contribuciones a usuarios ubicados en mercados de comercialización distintos al propio, no se han girado a la empresa que aplique subsidios en la Zona Territorial del usuario aportante de la contribución de solidaridad;

c) Si después de los veinte (20) días calendario siguientes a la facturación de las contribuciones de los usuarios conectados al Sistema de Transmisión Nacional (STN) o a la red troncal, no se han girado a la empresa que atienda mayor cantidad de usuarios subsidiados en el Municipio en el cual se encuentra ubicado el usuario aportante.

Parágrafo 2°. Cuando se presenten diferencias entre las conciliaciones presentadas por la empresa y las conciliaciones presentadas por el Ministerio de Minas y Energía, la empresa podrá justificar dichas diferencias remitiendo al Ministerio la información soporte dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en la que recibió la conciliación efectuada por el Ministerio de Minas y Energía. Si transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha en que recibió la conciliación efectuada por el Ministerio, el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos no encuentra justificada la diferencia, la conciliación realizada por el Ministerio de Minas y Energía quedará en firme.

El monto de la diferencia entre el excedente de la empresa y el valor estimado por el Ministerio de Minas y Energía, deberá ser girado junto con sus intereses corrientes a la empresa de la misma Zona Territorial o al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo 3°. Los recursos que por mandato de la ley son propiedad del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, deberán ser consignados en los plazos y cuentas definidos por el Ministerio de Minas y Energía o por quien este designe como administrador del Fondo. Dichas cuentas deberán contar con la aprobación de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La totalidad de los rendimientos financieros generados por dichos recursos y los excedentes financieros de cualquier orden, deberán ser girados al Fondo de Solidaridad para Subsidios

y Redistribución de Ingresos y se calcularán de acuerdo con la tasa de corrección monetaria del día siguiente del cierre del trimestre calendario.

Artículo 6°. Sujetos responsables de la facturación y recaudo de la contribución de solidaridad. Son responsables de la facturación y recaudo de la contribución de solidaridad, las siguientes personas:

1. Las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.
2. Las personas autorizadas conforme a la ley y a la regulación para comercializar energía eléctrica o gas combustible distribuido por red física.
3. Las personas que generen su propia energía, la enajenen a terceros y tengan una capacidad instalada superior a los 25.000 kilovatios, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89.4 de la Ley 142 de 1994.
4. Las personas que suministren o comercialicen gas combustible por red física con terceros en forma independiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89.5 de la Ley 142 de 1994.

Parágrafo 1°. Las personas de que trata este artículo deberán transferir los superávits del valor de la contribución con sujeción a las instrucciones que para el efecto le indique el Ministerio de Minas y Energía - Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.

Parágrafo 2°. Las personas que de acuerdo con el presente artículo recauden contribuciones de solidaridad, deberán hacer devoluciones a los usuarios de sumas cobradas por tal concepto, cuando éstos demuestren que tienen derecho a ello, según la ley, utilizando para ello el mecanismo que para tal fin prevé el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 y harán los débitos correspondientes.

Artículo 7°. **Factor con el cual se determina la contribución de solidaridad.** Los límites de la contribución de solidaridad en electricidad y gas combustible distribuido por red física, serán los fijados por la ley. Dentro de estos límites y de acuerdo con las necesidades de subsidio, la Comisión de Regulación de Energía y Gas por resolución podrá variar la contribución de solidaridad.

Artículo 8°. Responsabilidad de los prestadores de servicios públicos. Todo recaudador de contribuciones de solidaridad será patrimonialmente responsable y deberá efectuar el traslado oportuno de las sumas facturadas.

Es deber de los recaudadores de la contribución de solidaridad, informar trimestralmente al Ministerio de Minas y Energía- Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, acerca de los valores facturados y recaudados de la contribución de solidaridad, así como de los valores que, de acuerdo con lo dispuesto en las normas presupuestales y en las Leyes 142 y 143 de 1994, y 286 de 1996, asignen los prestadores del servicio.

Los montos facturados de la contribución de solidaridad que se apliquen al pago de subsidios y no puedan ser recaudados, podrán ser conciliados contra nuevas contribuciones seis (6) meses después de facturadas. Si posteriormente se produce su recaudo, deberán contabilizarse como nueva contribución.

Artículo 9°. Recaudo de la contribución de solidaridad por autogeneradores de energía. Quienes generen energía para su propio uso, enajenen parte de ella a sus socios o a terceros y tengan una capacidad instalada superior a 25.000 kilovatios, recaudarán un 20% como contribución de solidaridad del valor de su generación, descontando de ésta el valor vendido a empresas distribuidoras.

Ese cobro lo harán en nombre de los consumidores de esa energía, quienes tendrán derecho a exigir certificado de que han pagado la contribución de solidaridad.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89.4 de la Ley 142 de 1994, esta generación se evaluará al 80% de su capacidad instalada. Para valorar la generación se utilizará el costo promedio equivalente, según nivel de tensión que se aplique en el respectivo municipio o distrito en el que se enajene la energía. El generador hará las declaraciones y pagos que correspondan, de acuerdo con los procedimientos que establezca la autoridad competente.

Artículo 10. **Criterios de asignación.** El Ministerio de Minas y Energía definirá los criterios con los cuales el Gobierno Nacional asignará los recursos del presupuesto nacional y del Fondo de Solidaridad destinados a sufragar los subsidios, teniendo en cuenta que también los Municipios, Departamentos y Distritos podrán incluir apropiaciones presupuestales para este fin. Al definir los criterios de asignación, siempre se deberá tener en cuenta preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios recursos.

Parágrafo 1°. No se podrán pagar subsidios con recursos provenientes del Presupuesto Nacional o del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos a aquellas empresas que no entreguen la información en la oportunidad y de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo 2°. Cuando la entidad prestadora que se ha ceñido a las exigencias legales y regulatorias, estime que el monto de las contribuciones, de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y las apropiaciones del presupuesto de la Nación, de los Departamentos, de los Distritos y de los Municipios, no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios previstos, podrá tomar medidas necesarias para que los usuarios cubran los costos de prestación del servicio.

Artículo 11. Informe de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales de la asignación de subsidios. Corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales, informar al Ministerio de Minas y Energía - Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, acerca de las apropiaciones que efectúen para atender subsidios en los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.

Parágrafo. Las decisiones que tomen Asambleas y los Concejos sobre cuáles servicios o cuáles estratos subsidiar, o sobre el monto de las partidas para los subsidios, en ningún caso impedirán que se cobre la contribución de solidaridad a los usuarios que, según la ley, están sujetos a ella.

Artículo 12. Transferencias efectivas de las entidades prestadoras de los servicios públicos. Sin perjuicio del cumplimiento de las normas presupuestales sobre apropiaciones y ordenación del gasto, las transferencias efectivas de dinero de las entidades prestadoras de

servicios públicos al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos por concepto de contribuciones de solidaridad sólo ocurrirán cuando se presente superávit, después de compensar internamente los recursos necesarios para otorgar subsidios, las contribuciones facturadas en su Mercado de Comercialización y las recibidas de otros comercializadores, del Presupuesto Nacional, de los presupuestos departamentales, distritales o municipales y/o del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos con el monto de los subsidios facturados en un trimestre.

Artículo 13. Obligación de los prestadores de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física de estimar las contribuciones y de informar a la Nación y demás autoridades competentes para decretar subsidios. Los prestadores de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física, tienen la obligación de estimar el producto de las contribuciones de solidaridad que razonablemente esperan facturar en la vigencia fiscal inmediatamente siguiente y suministrar tal información a más tardar la última semana del mes de abril del año anterior a que se inicie dicha vigencia fiscal al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, y a las autoridades departamentales, distritales y municipales y que, según el artículo 368 de la Constitución Política, pueden decretar subsidios, con el fin de que éstas las tengan en cuenta al preparar sus presupuestos para la asignación de recursos para subsidiar tales servicios.

Artículo 14. Informes. Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deberán informar a la comunidad, a través de medios de información masiva y por lo menos una vez al año, la utilización de manera precisa que dieron de los subsidios y será función de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verificar el cumplimiento de dicha obligación.

Artículo 15. Aplicación a los distritos, municipios y departamentos. Los departamentos, distritos y municipios aplicarán, en sus territorios, normas iguales, en lo pertinente, a las de este decreto, cuando haya situaciones relacionadas con subsidios que deban aplicar y que no hayan sido objeto de reglamentación especial.

Artículo 16. Asimilación entre municipios y distritos. Salvo en cuanto haya legislación expresa que disponga otra cosa, siempre que en este decreto se mencionen los municipios o las autoridades, se entenderán incluidos también los distritos, los territorios indígenas que se constituyan como entidades territoriales, y el Departamento de San Andrés y Providencia; y aquellas autoridades que puedan asimilarse con más facilidad a las correspondientes autoridades municipales.

### **10.1.5.3. Telecomunicaciones**

#### **▪ SUBSIDIOS A PROGRAMAS DE TELEFONIA SOCIAL**

Según la Ley 142 de 1994 en el artículo 74 numeral 74.3 se establece: e) Definir, de acuerdo con el tráfico cursado, el factor de las tarifas de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, actualmente vigentes, que no corresponde al valor de la prestación del servicio. Parte del producto de ese factor, en los recaudos que se hagan, se asignará en el Presupuesto Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, para el "Fondo de Comunicaciones del Ministerio", que tendrá a su cargo hacer inversión por medio del fomento de programas de telefonía social, dirigidos a las zonas rurales y urbanas caracterizadas por la existencia de usuarios con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Se aplicarán a este fondo, en lo pertinente, las demás normas sobre "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" a los que se refiere el artículo 89 de esta Ley. En el servicio de larga distancia internacional no se aplicará el factor de que trata el artículo 89 y los subsidios que se otorguen serán financiados con recursos de ingresos ordinarios de la Nación y las entidades territoriales

#### **10.1.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

Enmarcados, entre otros, en los principios de soberanía nacional, integración nacional e internacional, libre circulación y acceso al transporte, como elementos para mejorar la calidad vida de los habitantes, impulsar el desarrollo económico y social y generar empleo.

Se han diseñado subsidios para el transporte que garanticen la movilidad de las personas y los bienes. De la misma manera estos subsidios deberán estar presentes en el modo fluvial.

## **11.REGULACIÓN DE CAPACIDAD**

---

### **11.1. PLANES DE EXPANSIÓN Y PLANES DE INVERSIÓN**

Los planes de expansión, inversión y mantenimiento permiten analizar los aspectos técnicos, económicos y ambientales para promover el desarrollo sostenible del sector transporte, mediante la transferencia de tecnologías en metodologías a través de las cuales se puedan generar escenarios apropiados para la integración de los diferentes modos de transporte, para optimizar las inversiones en la infraestructura y la prestación del servicio.

#### **11.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>62</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Integración Nacional e Internacional
- Seguridad
- De la colaboración entre entidades
- De la participación ciudadana

#### **11.1.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Valor de las inversiones en cada modo

#### **11.1.3. INDICADORES**

- Identificación de los proyectos consignados en los Planes de expansión, inversión y mantenimiento en cada modo.

#### **11.1.4. EN LOS MODOS**

##### **11.1.4.1. Carretero**

###### **11.1.4.1.1. Normatividad**

- **PLANES DE INVERSION Y PLANES MODALES:**

El Plan de Inversiones de Transporte e Infraestructura contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública en transporte e infraestructura de la Nación, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

El Plan de Transporte e Infraestructura, desagregado por temas, contendrá Planes Modales de Transporte, con el fin de singularizar la inversión en cada modo de transporte a nivel

---

<sup>62</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

nacional. La parte general del Plan Sectorial será aplicable, en lo pertinente, a cada modo de transporte. El Plan incluirá un componente de transporte multimodal y de transporte intermodal. (Ley 105 de 1993 Art. 44).

▪ **PLANES TERRITORIALES:**

Los planes de transporte e infraestructura de los departamentos harán parte de los planes de desarrollo y serán elaborados y adoptados por sus autoridades competentes.

Los planes de transporte e infraestructura de los distritos y municipios harán parte de los planes de desarrollo.

Estos planes estarán por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Los planes territoriales deberán corresponder a las necesidades y prioridades del transporte y a su infraestructura en la respectiva entidad territorial y refleja las propuestas programáticas de los gobernadores y alcaldes.

Las asociaciones de municipios creadas para con el fin de prestar servicio unificado de transporte, las provincias, los territorios indígenas y las áreas metropolitanas, elaborarán en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales planes de transporte que comprendan la totalidad de los territorios bajo su jurisdicción. (Ley 105 de 1993 Art. 45).

#### **11.1.4.1.2. Análisis**

Los planes integrales de transporte pretenden coordinar las acciones en busca de la eficiencia, seguridad y calidad de las operaciones de transporte. Además de prever la infraestructura y recursos necesarios para lograr el desarrollo futuro, promoviendo el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las zonas.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias

En Buenos Aires, Argentina el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios define conjuntamente con los Gobiernos Provinciales y Municipales los programas y planes de acción a desarrollar en un período de tiempo en los sectores de obras públicas, energía, transporte, minería y comunicaciones.

#### **11.1.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Departamentos, municipios y asociaciones comunitarias

#### **11.1.4.2. Férreo**

##### **11.1.4.2.1. Normatividad**

En el Decreto 2053 de 2003 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, se le asigna la coordinación y adopción de las políticas sectoriales, estrategias, planes, programas y proyectos para garantizar el cumplimiento de los objetivos sectoriales.

La definición de la política de Gobierno en relación con las materias de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte.

Coordinar con las entidades del sector y demás entidades pertinentes, la formulación las propuestas de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos e inversiones a desarrollarse en el sector, realizar un seguimiento y evaluación y recomendar los ajustes necesarios.

Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.

#### **11.1.4.2.2. Análisis**

En concordancia con lo establecido en la Ley dentro de los Planes de Expansión del sector transporte, siempre se desarrollan una serie de actividades encaminadas a la formulación de las metas, planes y proyectos para el transporte férreo.

La visión 2019 propuesta para el sector férreo es articular y optimizar la red férrea existente, consolidar los programas de participación privada, expandir la red actual de forma articulada y potencia los beneficios asociados al transporte de carga con vocación para el modo férreo.<sup>63</sup>

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias

Dentro del mayor plan de modernización de las infraestructuras del sistema ferroviario en Suiza, se ha iniciado la primera fase del túnel ferroviario a través de San Gotardo, en el cantón suizo del Tesino. El túnel con una longitud de 57 kilómetros, en el sentido norte-sur unirá Zurich y Milán.

#### **11.1.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Ministerio de Transporte

#### **11.1.4.3. Aéreo**

##### **11.1.4.3.1. Normatividad**

- **PLANES DE EXPANSION:**

En el término de 180 días, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil presentará a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el plan de expansión de la infraestructura de aeronavegación y aeroportuaria, que garantice una adecuada seguridad aérea. (Ley 105 de 1993 Art. 59).

---

<sup>63</sup> 2019 Visión Colombia II Centenario. Generar una Infraestructura adecuada para el Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Comunicaciones. República de Colombia. 2006.

#### **11.1.4.3.2. Análisis**

El ajuste de la capacidad aeroportuaria a la demanda indica la necesidad de elaborar planes de expansión para actuar sobre los aspectos de aeropuertos, ampliación de pistas, de terminales de carga y pasajeros, de áreas de estacionamiento, de accesos y salidas de las terminales, etc.

Por lo anterior, resulta importante que la infraestructura aeroportuaria dentro del desarrollo social y económico del país responda a una planificación integral de acuerdo con las exigencias del tráfico, del transporte aéreo y de los requerimientos de los usuarios y del entorno.

- Como complemento al análisis se compara el tema con otras experiencias

El aeropuerto de Menorca está clasificado con un “aeropuerto de primera categoría”, el cual ha venido presentando un importante crecimiento en cuanto a carga y pasajeros, entonces se aprueba el Plan Director del aeropuerto de Menorca en el que se definen las grandes directrices de ordenación y desarrollo del aeropuerto hasta alcanzar su máxima expansión previsible y se delimita la zona de servicio del aeropuerto en la que se incluyen las superficies necesarias para el ejecución de las actividades relacionadas con el transporte aéreo y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y expansión del aeropuerto y que comprenderán todos aquellos terrenos que previsiblemente sean necesarios para garantizar en el futuro el correcto desarrollo de la actividad aeroportuaria. Así como las actividades complementarias necesarias o convenientes por su relación con el tráfico aeroportuario, por la naturaleza de los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto o por el volumen de los tráficos aéreos que generen y los equipamientos.

#### **11.1.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de ésta con la aviación del Estado; formulando desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad esta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de ésta o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

El representante legal de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal, es la ciudad de Santa fe de Bogotá D.C. (Decreto 2724 de 1993. Art. 2).

#### **11.1.4.4. Marítimo**

##### **11.1.4.4.1. Normatividad**

###### **▪ PLANES DE EXPANSION PORTUARIA:**

El Ministerio de Obras Públicas y Transporte presentará al CONPES para su aprobación, cada dos años los planes de expansión portuaria para su aprobación que se referirán a:

- La conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias, para facilitar el crecimiento del comercio exterior colombiano; para reducir los costos portuarios sobre la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales sobre los precios al consumidor nacional; para aprovechar los cambios en la tecnología portuaria y de transporte y para conseguir el mayor uso posible de cada puerto.
- Las regiones en que conviene establecer puertos, para reducir el impacto ambiental y turístico de éstos y para tener en cuenta los usos alternativos de los bienes públicos afectados por las decisiones en materia portuaria. Los planes, sin embargo no se referirán a localizaciones específicas.
- Las inversiones públicas que deben hacerse en actividades portuarias, y las privadas que deben estimularse. Los planes, sin embargo no se referirán en lo posible a empresas específicas.
- Las metodologías que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por las concesiones portuarias.
- Las metodologías que deben aplicarse de modo general al autorizar tarifas a las sociedades portuarias; o los criterios que deben tenerse en cuenta antes de liberar el señalamiento de tarifas.
- Las inversiones públicas que se hagan, las concesiones que se otorguen, las contraprestaciones que se establezcan, y las tarifas que se autoricen, se ceñirán a tales planes.

Los planes de expansión portuaria se expedirán por medio de decretos reglamentarios de los planes y programas de desarrollo, económico y social, de los obras públicas que apruebe el Congreso y de la Ley 1 de 1991. En ausencia de los planes que debe expedir el Congreso, se harán por decreto reglamentario de la Ley 1 de 1991.

##### **11.1.4.4.2. Análisis**

El Plan de Expansión Portuaria 2005-2006 se centra en proyectos de mejora en puertos de aguas intermedias aunque no se puede desconocer la importancia de los puertos de aguas profundas, más aún cuando la tendencia mundial del transporte marítimo es el transporte por contenedores.

En Colombia solo hay 2 puertos que manejan contenedores: Cartagena y Buenaventura. En el primero está a punto de coparse en capacidad solo quedan 2 puestos para buques de

máximo 4.500 Teus (60.000 TBD) y Buenaventura tiene problemas de acceso por un canal de 27 kilómetros de acceso con fondo en roca dura que no admite, en marea alta, buques de más de 1.500 a 2.000 Teus que son los que ya no se construyen. Por lo anterior el país está en mora de realizar los estudios determinar la viabilidad y el costo del manejo y almacenamiento de contenedores en los puerto de Tribugá, Tarena o Málaga.

#### **11.1.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Son autoridades portuarias el Consejo Nacional de Política Económica y Social, quien aprueba o imprueba los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, quien programa, evalúa y ejecuta en coordinación con la Superintendencia General de Puertos los planes de expansión portuaria aprobados por el CONPES. Cuando se considere necesario, la Superintendencia General de Puertos, ejercerá sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. ( Ley 1 de 1991 Art. 25).

### **11.1.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **11.1.5.1. Acueducto, Alcantarillado y Aseo**

##### **11.1.5.1.1. PLANES DE GESTION Y RESULTADOS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO:**

El Plan de Gestión y Resultados es el conjunto de acciones y proyectos, que una entidad se obliga a ejecutar durante un horizonte determinado de tiempo, con el fin de lograr objetivos de corto, mediano y largo plazo, normalmente expresados en términos de metas e indicadores. (Resolución 12 de 1995 Artículo 2)

La evaluación de la gestión financiera, operativa, técnica, comercial y administrativa de las entidades deberá efectuarse en función de las metas de los indicadores cuantitativos y del cumplimiento de los indicadores de proceso. (Resolución 12 de 1995 Artículo 3)

Los indicadores cuantitativos, definidos en el artículo 10 de la Resolución 12 de 1995, son los siguientes:

**Tabla 10 Indicadores Cuantitativos**

	<b>INDICADORES</b>
Gestión Financiera	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Eficiencia del Recaudo</li><li>▪ Rotación de Cartera</li><li>▪ Ejecución de inversiones</li></ul>
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Cobertura</li><li>▪ Continuidad del servicio</li><li>▪ Calidad del agua (acueducto)</li><li>▪ Cobertura de medición (acueducto)</li><li>▪ Disposición de residuos sólidos (aseo)</li></ul>

Gestión Operativa y Técnica	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Índice de Agua no contabilizada</li><li>▪ Índice de eficiencia laboral</li></ul>
-----------------------------	--

Los indicadores de proceso artículo 11 de la misma Resolución, determina que las entidades deberán cumplir con las siguientes compromisos :

- Realizar la evaluación de su viabilidad empresarial. (art. 181 de la ley 142/94)
- Efectuar la transformación de la naturaleza jurídica de la entidad, si ello fuera necesario, (art.180 Ley 142/94).
- Cuantificar el costo económico del servicio (arts. 88 y 179 Ley 142/94)
- Separar la contabilidad del servicio, cuando éste se preste conjuntamente con otros servicios o directamente por el municipio ( arts. 6.4 y 18 Ley 142/94)
- Implantar el sistema uniforme de contabilidad, que establezca la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (arts 79.3 Ley 142 de 1994).
- Organizar el sistema de control interno de la entidad (arts. 45 a 51 de la Ley 142 de 1994).
- Garantizar la recepción de peticiones quejas y recursos de los usuarios (arts. 152 a 159 de la Ley 142/94)
- Desarrollar el censo de usuarios de los servicios
- Desarrollar un programa de macromedición ( art. 146 de la Ley 142 de 1994)

#### **11.1.5.1.2. PLAN PARA LA GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SOLIDOS:**

A partir de la vigencia del decreto 1713 de 2002, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual será enviado a las autoridades Ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento.

El plazo máximo para la elaboración e iniciación de la ejecución del plan es de dos (2) años contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto. El plan se diseñará para un período acorde con el de los Planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital según sea el caso. La ejecución del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos □ PGIRS□, se efectuará en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de nivel Municipal y/o Distrital.

El PGIRS debe estar a disposición de las entidades de vigilancia y control, tanto de la prestación del servicio como de las autoridades ambientales, quienes podrán imponer las sanciones a que haya lugar, en caso de su incumplimiento.

Artículo 9°. Contenido básico del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos. El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos deberá ser formulado considerando entre otros los siguientes aspectos:

1. Diagnóstico de las condiciones actuales técnicas, financieras, institucionales, ambientales y socioeconómicas de la entidad territorial en relación con la generación y manejo de los residuos producidos.

2. Identificación de alternativas de manejo en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final.
3. Estudios de prefactibilidad de las alternativas propuestas.
4. Identificación y análisis de factibilidad de las mejores alternativas, para su incorporación como parte de los Programas del Plan.
5. Descripción de los programas con los cuales se desarrollará el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que incluye entre otros, las actividades de divulgación, concientización y capacitación, separación en la fuente, recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.
6. Determinación de Objetivos, Metas, Cronograma de Actividades, Presupuestos y responsables institucionales para el desarrollo de los programas que hacen parte del Plan.
7. Plan de Contingencia.

Artículo 10. Programas para la Prestación del Servicio de Aseo. Todas las personas prestadoras del servicio público de aseo, deberán desarrollar los diferentes programas establecidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos respectivo, para lo cual establecerá:

- Objetivos.
- Metas.
- Estrategias.
  
- Actividades y cronogramas.
- Costos y financiación.
- Procesos de evaluación, control y seguimiento.
- Elaboración de informes a las autoridades competentes.
- Ajustes para el mejoramiento continuo.

## **11.1.5.2. Energía**

### **11.1.5.2.1. Normatividad**

#### **▪ PLANES DE EXPANSION SISTEMA INTERCONECTADO:**

Según la Ley 143 de 1994 en su artículo 12 establece: La planeación de la expansión del sistema interconectado nacional se realizará a corto y largo plazo, de tal manera que los planes para atender la demanda sean lo suficientemente flexibles para que se adapten a los cambios que determinen las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales; que cumplan con los requerimientos de calidad, confiabilidad y seguridad determinados por el Ministerio de Minas y Energía; que los proyectos propuestos sean técnica, ambiental y económicamente viables y que la demanda sea satisfecha atendiendo a criterios de uso eficiente de los recursos energéticos.

### **11.1.5.3. Telecomunicaciones**

#### **▪ ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

La conveniencia de determinación de los proyectos e inversiones en el sector transporte, se debe aplicar al modo fluvial en los temas de infraestructura, instalaciones y equipos para promover la competencia de los productos en los mercados nacionales e internacionales y conseguir mayor utilización del modo.

## **11.2. CAPACIDAD TRANSPORTADORA<sup>64</sup>**

En un sistema de transporte, la capacidad que ofrece el sistema se derivada de dos factores principalmente, la capacidad de la infraestructura y la capacidad de operación. La capacidad de operación se refiere a la capacidad que se obtiene a partir de aspectos como el tamaño y la cantidad de vehículos, las frecuencias de operación, la capacidad de la infraestructura asociada a la operación, etc. Específicamente la capacidad transportadora se refiere al número de equipos (vehículos, embarcaciones, aeronaves, etc.) requeridos para que el servicio ofrecido responda a las necesidades de la demanda de modo eficiente, seguro y con calidad. De lo analizado en la normatividad del sector transporte se puede concluir que, en algunos casos el ente regulador debe identificar las necesidades de nuevos servicios y debe definir la capacidad transportadora para asegurar que el transporte se presta en condiciones óptimas en las que prevalece el interés por el bien común y no el interés del algún agente particular. En otros casos, son las empresas prestadoras del servicio las que identifican las necesidades de un servicio y definen la capacidad que deben ofrecer para prestarlo. Caso en el cual el regulador solo verifica la pertinencia de los servicios propuestos y de la capacidad definida.

En el caso de los servicios públicos domiciliarios la capacidad de transporte se define como la disponibilidad que existe de generar determinado servicio entre dos puntos de una red. Normalmente alcanzar determinada capacidad se traduce en definir unos parámetros mínimos de diseño y operación para los diferentes componentes del sistema.

### **11.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>65</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre Circulación
- Integración Nacional e Internacional
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajeros
- Protección del medio ambiente
- Eficiencia

---

<sup>64</sup> Los temas de tipo técnico fueron desarrollados por el consultor con base en NERA. Asesoría para el desarrollo estratégico de la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR) y definición del marco regulatorio del sector. 2002. Tarea 3.1. para todos los modos. En algunos casos el consultor debió ir a la norma definida y por eso se cita también la normatividad consultada. El análisis crítico también se basa en lo presentado en dicho informe.

<sup>65</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- Sostenibilidad

### 11.2.2. VARIABLES

- Capacidad transportadora asignada o definida (cantidad de vehículos y tamaños) mínima y máxima.

### 11.2.3. INDICADORES

- Cantidad total de vehículos operando (Tarjetas de Operación otorgadas, vehículos ilegales)
- Razón entre capacidad requerida y capacidad real ofrecida (Sobreoferta o suboferta)

### 11.2.4. EN LOS MODOS

#### 11.2.4.1. Urbano

##### 11.2.4.1.1. Normatividad

#### a. Condiciones para asignación de capacidad

- Para la fijación de nueva capacidad transportadora mínima, por el otorgamiento de servicios se requerirá la revisión integral del plan de rodamiento a fin de determinar si se requiere el incremento.
- La capacidad transportadora de la empresa se asigna en función de la capacidad de los vehículos (pasajeros) (Decreto 171\_2001):

#### b. Rangos de capacidad

- Cantidad mínima y máxima de vehículos que opera la empresa: A las Empresas de transporte de pasajeros se les fija la capacidad transportadora que es el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados y/o registrados. Las empresas deberán acreditar como mínimo el 3% de capacidad transportadora mínima de su propiedad y/o de sus socios, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero. Para las empresas de economía solidaria, este porcentaje podrá demostrarse con vehículos de propiedad de sus cooperados. (Decreto 171\_2001). Las empresas deben disponer de un mínimo de equipos en función de la capacidad establecida legalmente. (Ley 336\_1996 Art. 22 a 24). La capacidad transportadora máxima total no podrá ser superior a la capacidad mínima incrementada en un 20%.(Decreto 171\_2001)
- Por otra parte, a partir de la implementación de sistemas de transporte masivo, se establecieron mecanismos para la reducción de la capacidad transportadora global de servicio público de transporte colectivo de acuerdo con las equivalencias que las autoridades de transporte establecieron. Esta medida abre la posibilidad de incentivar la salida de los vehículos más viejos con inversión de los actores privados que intervienen en el negocio del sistema masivo.

#### c. Condiciones para operación de la flota

Con el objeto de posibilitar una eficiente racionalización en el uso de los equipos vinculados, las empresas podrán despachar en los diferentes horarios, indistintamente cualquiera de las clases de vehículos que tiene autorizados (Decreto 171\_2001).

#### **11.2.4.1.2. Análisis<sup>66</sup>**

Desde el punto de vista de transporte la reglamentación se orienta a fijar obligaciones a las empresas para que cumplan con cantidades y calidades de los equipos en función de la demanda.

De igual manera que en el caso del transporte de carga, se crea un documento paralelo a la licencia de tránsito, si bien en este caso la tarjeta de operación busca establecer una relación entre el equipo y la empresa y sirve para controlar las revisiones a los equipos dejando entrever que esta obligación corresponde al propietario del equipo y no a la empresa.

El esquema de afiliación de equipos continúa desvirtuando el objetivo de la empresa de transporte de pasajeros. La experiencia muestra que no existen empresas propietarias de equipo sino administradoras de rutas.

La nueva norma tiene aspectos positivos, pero aún no es suficientemente fuerte en las exigencias de control a la operación de los equipos, aspecto que debiera ser mejorado. Esto naturalmente puede ser resuelto en la medida que las empresas tengan más inversiones en equipo.

#### **11.2.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Para todos los efectos a que haya lugar, el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera será regulado por el Ministerio de Transporte.

La inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

#### **11.2.4.2. Carretero**

##### **11.2.4.2.1. Normatividad**

###### **a. Condiciones para asignación de capacidad**

- Desde la norma general se establecen diferencias según las modalidades, considerando la forma de prestación de los servicios. Mientras en pasajeros el mercado define las necesidades de servicios y condiciona los permisos, en carga no existen restricciones por demanda.
- Para la fijación de nueva capacidad transportadora mínima, por el otorgamiento de servicios se requerirá la revisión integral del plan de rodamiento a fin de determinar si se requiere el incremento.
- Capacidad de los vehículos (pasajeros) (Decreto 171\_2001):

---

<sup>66</sup> Tomado de Nera

#### **b. Rangos de capacidad**

- Cantidad mínima y máxima de vehículos que opera la empresa: A las Empresas de transporte de pasajeros se les fija la capacidad transportadora que es el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados y/o registrados. Las empresas deberán acreditar como mínimo el 3% de capacidad transportadora mínima de su propiedad y/o de sus socios, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero. Para las empresas de economía solidaria, este porcentaje podrá demostrarse con vehículos de propiedad de sus cooperados. (Decreto 171\_2001). Las empresas deben disponer de un mínimo de equipos en función de la capacidad establecida legalmente. (Ley 336\_1996 Art. 22 a 24). La capacidad transportadora máxima total no podrá ser superior a la capacidad mínima incrementada en un 20%.(Decreto 171\_2001)

#### **c. Condiciones para operación de la flota**

Con el objeto de posibilitar una eficiente racionalización en el uso de los equipos vinculados, las empresas podrán despachar en los diferentes horarios, indistintamente cualquiera de las clases de vehículos que tiene autorizados (Decreto 171\_2001).

#### **11.2.4.2.2. Análisis**

El esquema de afiliación de equipos continua desvirtuando el objetivo de la empresa de transporte de pasajeros, si bien en el caso del transporte intermunicipal es menos grave que en el transporte urbano. Aun así la experiencia muestra que no existen empresas propietarias de equipo sino administradoras de rutas, que en este caso realizan inversiones en infraestructura en algunas ciudades para manejar los despachos de los equipos.

#### **11.2.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Para todos los efectos a que haya lugar, el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera será regulado por el Ministerio de Transporte.

Las autoridades locales no podrán autorizar servicios por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

La inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

#### **11.2.4.3. Férreo**

##### **11.2.4.3.1. Normatividad**

Para contratar la operación y prestación de un servicio determinado, el concesionario de la infraestructura, confirma que existe suficiente capacidad en el tramo solicitado<sup>67</sup>. Posteriormente, dada la situación de baja actividad de la industria férrea, se conceden permisos temporales de operación en vez de organizar los procesos de licitación públicos que prevé la normativa.

#### **11.2.4.4. Aéreo**

##### **11.2.4.4.1. Normatividad**

- Las empresas interesadas en la prestación de un servicio determinado debe presentar una solicitud en la que especifica, entre otros, el equipo de aeronaves con el que pretende prestar el servicio.
- En los permisos de operación estarán determinados, los tipos de aeronaves y la capacidad ofrecida (Decreto 410\_1971 Art. 1859)

#### **11.2.4.5. Marítimo**

##### **11.2.4.5.1. Normatividad**

La empresa interesada en prestar servicio público de transporte marítimo, deberá relacionar y especificar las características de la nave o naves con las cuales prestará el servicio indicando, entre otros, tonelaje bruto y neto, eslora, calado, material del casco, capacidad para contenedores; etc.

### **11.2.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **11.2.5.1. Acueducto, alcantarillado y Aseo**

##### **11.2.5.1.1. Normatividad-Descripción Acueducto y Alcantarillado**

El *Servicio público domiciliario de acueducto* es la distribución de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También forman parte de este servicio las actividades complementarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento y transporte. El *Servicio público domiciliario de alcantarillado* es la recolección de residuos, principalmente líquidos y/o aguas lluvias, por medio de tuberías y conductos. Forman parte de este servicio las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos. Decreto 302 de 2000

---

<sup>67</sup> Para ello, según el contrato de concesión, el concesionario de la infraestructura debe evaluar la capacidad del tramo de acuerdo al método desarrollado a tal efecto por la American Association of Railways (AAR).

**La Resolución No. 1096 de 17 de Noviembre de 2000 “Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS”**

Define aspectos relacionados con la definición de las diferentes capacidades para el sistema y para las actividades complementarias. A continuación se enuncia algunos de estos aspectos:

▪ **Tipos de capacidad**

-**Capacidad de almacenamiento** Volumen de agua retenido en un tanque o embalse.

-**Capacidad específica (agua subterránea o pozos profundos)** Caudal extraído de un pozo por unidad de abatimiento, para un tiempo determinado, expresado en L/s/m.

-**Capacidad hidráulica** Caudal que puede manejar un componente o una estructura hidráulica conservando sus condiciones normales de operación.

-**Capacidad máxima** Caudal máximo de diseño de una estructura hidráulica.

-**Optimización** Proceso de diseño y/o construcción para lograr la mejor armonía y compatibilidad entre los componentes de un sistema o incrementar su capacidad o la de sus componentes, aprovechando al máximo todos los recursos disponibles.

- **Cuantificación de demanda y/o necesidades para definir capacidad.** Con el objetivo de estimar la capacidad necesaria de las obras por construirse y de planear adecuadamente las expansiones de cada uno de los componentes, la entidad territorial del proyecto, la ESP o cualquier otra entidad que promueva y desarrolle inversiones en el sector, debe calcular las demandas actuales y futuras de su sistema. Para esto, deben llevarse a cabo las siguientes actividades:

1. Estimar la demanda del servicio objeto del sistema y las necesidades reales de capacidad en el periodo de evaluación, considerando el efecto de las diferentes actividades económicas permanentes y temporales dentro del periodo de análisis que puedan implicar un aumento en la demanda.

2. Definir un periodo de diseño, que será el periodo de tiempo durante el cual la capacidad del sistema debe permitir satisfacer la demanda de la población.

3. Estimar la población actual y futura del municipio con base en el periodo de diseño.

4. Realizar una estimación del nivel máximo de servicios y/o capacidad que será posible atender cada cuatro o cinco años del periodo de diseño, utilizando la información de la capacidad instalada en el momento del diseño y los planes de expansión previstos.

5. Obtener un estimativo del déficit en la prestación de los servicios en cada año durante el periodo analizado, el cuál es calculado como la diferencia entre la oferta y la demanda. **Art. 18**

- **Evaluación del sistema existente para definir requerimientos de expansión de capacidad:** En el caso de ampliaciones de un sistema, la entidad territorial, la ESP o cualquier otra entidad que promueva o desarrolle inversiones en el sector, debe realizar una evaluación del mismo, buscando obtener información sobre el funcionamiento general, la capacidad máxima real, la eficiencia y los criterios operacionales. Después

del análisis debe diagnosticar si es posible mejorar o no los niveles de eficiencia del sistema. **Art. 19**

▪ **Otros aspectos relacionados a la capacidad**

Art.50.- Análisis de costo mínimo de expansión de Capacidad.

Art.68.- Capacidad de la fuente superficial

Art.70.- Capacidad de diseño de la captación de agua Superficial

#### 11.2.5.1.2. Normatividad-Descripción Aseo

#### **La Resolución No. 1096 de 17 de Noviembre de 2000 “Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS”**

Define aspectos relacionados con la capacidad de los diferentes componentes del sistema de recolección y manejo de residuos sólidos. A continuación se enuncia algunos de estos aspectos:

- **Capacidad de los contenedores:** En las zonas en las cuales se utilice el sistema de recolección por contenedores, los usuarios o los operadores, deben instalarlos en la cantidad que sea necesaria para que los residuos sólidos depositados no desborden su capacidad y esté acorde con la frecuencia de recolección. El servicio de recolección se prestará en las frecuencias y horarios definidos en el contrato de condiciones uniformes celebrado entre la Entidad prestadora del servicio y el usuario.
- **Capacidad de rellenos sanitarios:** Para la localización de áreas potenciales para disposición final de residuos sólidos, mediante la tecnología de relleno sanitario, las entidades territoriales, considerando la totalidad del área bajo su jurisdicción, tendrán en cuenta los criterios y la metodología de evaluación que se expone en el Decreto 838 de 2005. Dicho decreto define respecto a la **capacidad**, entre otros factores, que el área donde se ubicará el relleno sanitario, debe ser suficiente para permitir que la vida útil de este sea compatible con la producción proyectada de residuos sólidos a disponer en el mismo.
- **Características de las cajas de almacenamiento.** El tamaño, la capacidad y el sistema de cargue y descargue de las cajas de almacenamiento públicas o privadas, serán determinados por las personas prestadoras del servicio público de aseo con el objeto que sean compatibles con su equipo de recolección y transporte, en función de la generación y la frecuencia de recolección, de tal manera que nunca se rebase la capacidad máxima de contenido de la caja. Art. 24. Decreto 1713 de 2002, Ley 99 de 1993
- **Vehículos de transferencia.** Las personas prestadoras del servicio de aseo deben determinar el número mínimo de vehículos con la capacidad de carga y compactación necesarios para la transferencia que puedan transportar en horario de trabajo normal todos los residuos recolectados sin permitir que se acumulen y se generen focos de contaminación y perturbación del bienestar ciudadano. Art. 66. Decreto 1713 de 2002

## 11.2.5.2. Energía y distribución de Gas Combustible

### 11.2.5.2.1. Normatividad-Descripción

- La Resolución CREG 71 de 1999 por la cual se establece el Reglamento Único de Transporte de Gas Natural- (RUT) define los siguientes **Tipos de capacidad**:

**-Capacidad Contratada:** Capacidad de transporte de Gas Natural que el Remitente contrata con el Transportador para el Servicio de Transporte expresada en miles de pies cúbicos estándar por día (KPCD) o en sus unidades equivalentes en el Sistema Internacional de Unidades.

**-Capacidad Maxima Del Gasoducto:** Capacidad máxima de transporte diario de un gasoducto definida por el Transportador, calculada con modelos de dinámica de flujo de gas utilizando una presión de entrada de 1.200 psia, las presiones para los diferentes puntos de salida del mismo y los parámetros específicos del fluido y del gasoducto.

**-Capacidad Disponible Primaria:** Es aquella capacidad que dispone el Transportador y que de acuerdo con los contratos suscritos no está comprometida como Capacidad Firme.

**-Capacidad Disponible Secundaria:** Es aquella Capacidad Firme que el Remitente no proyecte utilizar y que de acuerdo con los derechos otorgados por el contrato de transporte suscrito puede ceder o vender a Remitentes Reemplazantes.

**-Capacidad Firme:** Capacidad que de acuerdo con los contratos suscritos no es interrumpible por parte del Transportador, salvo en casos de emergencia o de fuerza mayor.

**-Capacidad Interrumpible:** Capacidad contratada que de acuerdo con los contratos suscritos prevé y permite interrupciones por parte del Transportador mediante el correspondiente aviso al Remitente.

**-Capacidad Futura:** Es aquella capacidad producto de ampliaciones de la capacidad de transporte de los gasoductos.

**-Capacidad Liberada:** Es la Capacidad Disponible Secundaria que el Remitente ha cedido o revendido a Remitentes Reemplazantes.

**-Capacidad Programada:** Capacidad de transporte de un gasoducto que se ha previsto utilizar horariamente en el Programa de Transporte elaborado por cada CPC para el siguiente Día de Gas con base en el Ciclo de Nominación de Transporte.

- Asignación de capacidad**

Siempre que exista Capacidad Disponible Primaria el Transportador deberá ofrecerla a los Remitentes que la soliciten. Si el Transportador llegare a recibir solicitudes firmes de servicio de transporte que superen la Capacidad Disponible Primaria, dicha Capacidad deberá asignarse mediante un proceso de Subasta. Tal Subasta deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes al recibo de dos o más solicitudes de transporte y se llevará a cabo de conformidad con los principios de eficiencia económica y neutralidad establecidos por la Ley. Los términos y condiciones de la Subasta deberán ser aprobados previamente por la CREG y una vez aprobados deberán ser publicados en el Manual del Transportador.

El Transportador debe responder por escrito a toda nueva solicitud de servicio proveniente de un Remitente Potencial o de un Remitente existente que demande capacidad adicional, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. La respuesta contendrá:

- a) Confirmación que existe Capacidad Disponible Primaria, especificando los cargos, términos y opciones contractuales bajo las cuales se suministrará el servicio; o
- b) Aviso informando que es necesario realizar análisis previos antes de responder la solicitud, debiendo comunicar al Remitente Potencial sobre la naturaleza de los mismos. Si la respuesta es negativa, se adelantará el procedimiento previsto en el literal siguiente;
- c) Notificación que no existe Capacidad Disponible Primaria para satisfacer la solicitud. En este caso el Transportador deberá comunicar por escrito al Remitente Potencial aquellos aspectos de la solicitud que no pueden ser satisfechos, justificando las razones de su negativa e indicando, las opciones de expansión requeridas, sus costos asociados y cual sería la posible fecha de entrada en operación en caso de acometerse el proyecto.

▪ **Requerimientos de información para utilización de capacidad**

Con el fin de permitir que los transportadores garanticen el cubrimiento de la demanda de acuerdo con las condiciones de oferta del combustible a través del sistema nacional de transporte y la disponibilidad de almacenamiento, los usuarios deben suministrar la siguiente información al transportador correspondiente:

- a) **Información sobre la demanda esperada a largo plazo:** los productores, comercializadores, distribuidores y grandes usuarios del sistema nacional de transporte, deben informar a la empresa de transporte cuyos servicios se prevea que han de contratarse, acerca de las expectativas de demanda en el año siguiente y la proyectada cuatro años hacia adelante, discriminando las demandas estacionales y de punta. Esta información debe suministrarse cada año en la primera quincena de septiembre.
- b) **Información sobre la oferta de gas natural:** a fin de garantizar que haya suficiente gas natural para cubrir la demanda agregada del país y para permitir la planeación a mediano y largo plazo del sistema nacional de transporte, los productores y comercializadores deben informar a la empresa de transporte cuyos servicios se prevea que han de contratarse, acerca de las expectativas de utilización de su capacidad en el año siguiente y la proyectada cuatro años hacia adelante. Esta información debe suministrarse cada año en la primera quincena de septiembre.

### 11.2.5.3. Telecomunicaciones

#### 11.2.5.3.1. Normatividad-Descripción

**El Servicio público domiciliario de telefonía pública básica conmutada** es el servicio básico de telecomunicaciones, uno de cuyos objetos es la transmisión conmutada de voz a través de la red telefónica conmutada con acceso generalizado al público, en un mismo municipio. También se aplicará esta Ley a la actividad complementaria de telefonía móvil rural y al servicio de larga distancia nacional e internacional. Exceptuase la telefonía móvil celular, la cual se registrará, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen. El Servicio público de larga distancia nacional e internacional es el servicio público de telefonía básica conmutada que se presta entre localidades del territorio nacional o entre estas en conexión con el exterior. Ley 142 de 1994

- **Capacidad de Transporte:** Para efectos de la prestación del servicio de TPBC, es la disponibilidad que hay entre dos puntos de una red que permite establecer entre ellos una señal de telecomunicaciones y que se puede medir en términos de número de canales o bits por segundo, entre otras unidades, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos sobre la materia.

### 11.2.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL

Es importante partir del análisis de la situación existente del transporte fluvial en el contexto del sistema de transporte del país para caracterizar los viajes que podrían realizarse por este modo (volúmenes y tonelajes movilizados según tipo de carga, origen y destino). Posteriormente, con base en lo anterior se podrían determinar demandas potenciales en los principales puntos de origen y para los diferentes puertos fluviales. Con base en esa estimación de demandas se podría definir la capacidad transportadora que debería tener el modo y por tanto el orden de magnitud de las inversiones necesarias para el desarrollo de la flota fluvial y sus ayudas de navegación.

No obstante, como se ha anotado en diferentes estudios relacionados, es aconsejable que la inversión en ampliación y modernización de la flota naviera, su sistema de comunicaciones y la infraestructura administrativa conexas, sea adelantada por inversionistas privados. La inversión en flota dependerá finalmente del inventario de equipo flotante existente, y, entre otros, de las simulaciones de tráfico que consideren la carga por transportar, el puerto de llegada final, y de acuerdo con los calados y las profundidades disponibles en el río, la mayor o menor capacidad de carga de las embarcaciones.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> 2002. Hidroestudios S.A. – Steer Davies Gleave *Estudio de Demanda de Transporte del Sistema Fluvial del Río Magdalena*

## **12.REGULACIÓN DE CALIDAD Y TÉCNICA (DE SEGURIDAD Y OPERATIVIDAD)**

---

### **12.1. REPOSICIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR**

#### **12.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>69</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Seguridad
- Eficiencia
- Sostenibilidad

#### **12.1.2. VARIABLES**

- Valor de los vehículos del programa de reposición

#### **12.1.3. INDICADORES**

- Pagos de la empresa al Fondo = No. De vehículos del programa de reposición \* No. De pasajeros\* % de la tarifa correspondiente al componente de la recuperación de capital
- Pago de la empresa al Fondo = Ingresos Operacionales \* % de vehículos del programa de reposición \* % de la tarifa correspondiente al componente de la recuperación de capital

#### **12.1.4. EN LOS MODOS**

##### **12.1.4.1. Urbano**

###### **12.1.4.1.1. Normatividad**

- **REPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y/O MIXTO:**

La vida útil máxima de los equipos terrestres de pasajeros y/o mixtos será de 20 años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor del servicio público de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas.

Las autoridades del orden metropolitano, distrital y municipal podrán incentivar la reposición de vehículos mediante el establecimiento de los niveles de servicio diferentes al corriente, que serán prestados con vehículos provenientes de la reposición. Así mismo

---

<sup>69</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

podrán suspender transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros, de acuerdo con las necesidades de su localidad, supeditando la entrada de un vehículo nuevo al retiro del servicio público de uno que debe ser transformado o haya cumplido el máximo de su vida útil.

Se establecen las siguientes fechas límites, para que los vehículos no transformados, destinados al servicio público de pasajeros y/o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano, sean retirados del servicio:

- 30 de Junio de 1.995, modelos 1.968 y anteriores
- 31 de Diciembre de 1.995, modelos 1.970 y anteriores
- 31 de Diciembre de 1.996, modelos 1.974 y anteriores
- 30 de Junio de 1.999, modelos 1.978 y anteriores
- 31 de Diciembre de 2.001, vehículos con 20 años de edad
- A partir del año 2002, deberán salir anualmente del servicio, los vehículos que lleguen a los 20 años de edad. (Ley 105 de 1993 Art. 6)

El Decreto 2801 de 2000 Art. 1: Amplia hasta el 15 de febrero de 2001. Para que los propietarios de los vehículos que por mandato de la ley haya cumplido su ciclo de vida útil y deban ser retirados del servicio público puedan reponerlos.

**PROGRAMA DE REPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR:** Las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte están obligadas a ofrecerle a los propietarios de los vehículos, programas periódicos de reposición y a establecer y reglamentar fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor.

El proceso de reposición podrá desarrollarse por encargo fiduciario constituido por los transportadores o por las entidades públicas en forma individual o conjunta. (Ley 105 de 1993 Art. 7).

**2. REPOSICION DE VEHICULOS DESTINADOS AL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR COLECTIVO METROPOLITANO, DISTRITAL, MUNICIPAL DE PASAJEROS:** Los propietarios de vehículos de servicio público colectivo de radio de acción metropolitana, distrital o municipal que cumplieron o cumplan el ciclo de vida de acuerdo con la ley, tendrán plazo hasta el 15 de diciembre del año 2005 para hacer efectiva la reposición de su equipo automotor, efecto para el cual las empresas les conserva la capacidad transportadora.

En ningún caso el plazo otorgado, autoriza a las empresas y propietarios a prestar el servicio de transporte de pasajeros en vehículos que cumplieron o cumplan su ciclo de vida útil, los cuales deberán ser retirados inmediatamente del servicio.

Lo previsto anteriormente se entiende sin perjuicio de la facultad atribuida a las autoridades locales en materia de transporte, para revisar y modificar la capacidad transportadora, de conformidad con los planes de ordenamiento y reestructuración de rutas dentro de su jurisdicción. (Decreto 2556 de 2001 Art. 1).

**3. REPOSICION DE VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y/O MIXTO DEL RADIO DE ACCION METROPOLITANO, DISTRITAL Y/O MUNICIPAL:** Para impulsar la reposición de los equipos de transporte, se establece una línea de crédito especial a través del IFI, el cual

ofrecerá a los propietarios de los vehículos plazos hasta de 10 años y períodos de gracia hasta de 90 días, con diferentes sistemas de amortización.

Los desembolsos que se efectúen con cargo a esta línea estarán garantizados en por lo menos un 50% por certificados de garantía del Fondo Nacional de Garantías.

En la colocación de los recursos derivados de la mencionada línea de crédito podrán actuar como intermediarios, los Bancos, las Corporaciones Financieras y las Compañías de Financiamiento Comercial (tradicionales y especializadas en leasing), las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y los Organismos Cooperativos de Grado superior que tengan cupo de redescuento en el IFI. (Decreto 2659 de 1998 Art. 4).

De conformidad con lo dispuesto en el art.7 de la Ley 105 de 1993, las empresas de transporte y las empresas a que se refiere la citada disposición, con radio de acción metropolitano, distrital y/o municipal deberán ofrecer a los propietarios de los vehículos programas periódicos de reposición y establecer y reglamentar fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor. Para el efecto contarán con un término máximo 6 meses, contado a partir de la vigencia del Decreto 2659 de 1998.

Para la reglamentación y funcionamiento de los fondos de reposición, las mencionadas empresas y organizaciones deberán permitir la efectiva participación de los propietarios de los vehículos a ellas vinculados.

Los recursos de los mencionados fondos deberán destinarse exclusivamente a los programas de reposición del parque automotor. (Decreto 2659 de 1998 Art. 5).

#### **12.1.4.1.2. Análisis**

El programa de reposición del parque automotor trae beneficios para el transportador a quien se le brinda la facilidad de renovar y modernizar sus equipos, sacando de circulación aquellos cuyo costo de operación resulta ser elevado. Para los usuarios del servicio porque cuentan con equipos nuevos y seguros que generan menores niveles de contaminación y para el ente regulador que puede controlar el crecimiento irracional del parque automotor.

#### **12.1.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

1. REPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR DEL SERVICIO DE PASAJEROS Y/O MIXTO: El Ministerio de Transporte exigirá la reposición del parque garantizando que se sustituyan por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil.

El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez a partir de la fecha en la que se realicen la transformación.

El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y las condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano y conjuntamente con las autoridades competentes de cada sector señalará las condiciones de operatividad de los equipos de transporte aéreo, férreo y marítimo. (Ley 105 de 1993 Art. 6).

2. PROGRAMA DE REPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR: El Ministerio de Transporte en asocio con las autoridades territoriales competentes, vigilará los programas de reposición.

La utilización de los recursos de reposición para fines no previstos en la Ley, será delito de abuso de confianza y de él será responsable el administrador de los recursos. (Ley 105 de 1993 Art. 7)

3. **El programa de reposición de las empresas de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción nacional:** Será vigilado y controlado por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

4. **El programa de reposición de las empresas de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción urbano, distrital y/o metropolitano:** Será vigilado y controlado por los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. En el área metropolitana los alcaldes respectivos.

## 12.2. REQUISITOS TÉCNICOS PARA ACCEDER A LA OPERACIÓN Y PARA LA HABILITACIÓN (CAPACIDAD EMPRESARIAL)

Los requisitos para acceder a la operación buscan garantizar que la empresa sea la más apta para prestar determinados servicios bajo condiciones establecidas. Adicionalmente buscan asegurar que las empresas presten servicios que se ajustan a las necesidades de la demanda cumpliendo con principios de eficiencia y seguridad y de manera oportuna y continua. En el caso del transporte carretero y urbano para obtener permisos de operación o para ganar la adjudicación de una ruta las empresas deben cumplir con requisitos relacionados a los equipos, el personal y a la capacidad empresarial, así como demostrar experiencia y buenas prácticas. En el caso del transporte ferreo, la poca actividad del modo ha flexibilizado los requisitos que deben cumplir las empresas para acceder al servicio. En el transporte aereo y marítimo se han adoptado prácticas internacionales en las que se exigen también condiciones relacionadas a los equipos, el personal y eficiencia.

### 12.2.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>70</sup>

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajeros
- La libertad de empresa
- Eficiencia
- Sostenibilidad

---

<sup>70</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

### 12.2.2. VARIABLES

- Capacidades Técnicas: Disponibilidad de Personal especializado y Vehículos, equipos e Instalaciones adecuadas.
- Organización empresarial: Aplicación de herramientas técnicas y de organización empresarial para el desarrollo de operaciones de la empresa.

### 12.2.3. INDICADORES

- Nivel y calidad de funcionarios, instalaciones y procesos (% de funcionarios administrativos y operativos especializados para desempeñar su cargo, avances técnicos incorporados en la prestación del servicio, calidad de las instalaciones donde opera la empresa)
- Nivel y calidad del servicio que se evidencia en la prorroga o cancelación del permiso para la prestación del servicio

### 12.2.4. EN LOS MODOS

#### 12.2.4.1. Urbano

##### 12.2.4.1.1. Normatividad

Los principales requisitos técnicos que se consideran para la asignación de permisos son:

- a. Seguridad** (Equipos, conductores, operación)
  - Ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos.
  - Capacitación a conductores. (Intensidad horaria).
  - Control efectivo en el recorrido de la ruta.
  - Edad promedio de la clase de vehículo licitada
  - Sanciones impuestas en los últimos 2 años
  - Experiencia
- b. Eficiencia:**
  - Optimización entre cantidad de equipos y demanda
  - Condiciones para las alternativas de acceso al servicio: Modificación de ruta, Abandono de rutas, Desistimiento de servicios (Decreto 170\_2001)
  - Parámetros para elevar la calidad del servicio (i.e. tecnologías más limpias)
- c. Condiciones de organización empresarial, procesos empresariales (Ley 336\_1996 Art. 12)**
  - Estructura establecida para la dirección y administración de la empresa
  - Los sistemas de selección del recurso humano
  - Disponibilidad de las instalaciones adecuadas para su funcionamiento.
- d. Condiciones técnicas del personal**
  - Preparación especializada de quienes tengan a su cargo la administración y operación de la empresa, así como los avances técnicos utilizados para la prestación del servicio. (Ley 336\_1996 Art. 12)
  - Avances técnicos utilizados para la prestación del servicio(Ley 336\_1996 Art. 12)

##### 12.2.4.1.2. Análisis

No son muchos los lineamientos dados por la regulación de transporte público en cuanto a los mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones de carácter técnico por parte de las empresas, así como en la práctica parece generalizarse que las autoridades de tránsito no tienen un efectivo control de dicho cumplimiento ni cuentan con la información suficiente por parte de las empresas.

Este tipo de condiciones administrativas no forma parte de los requisitos determinados en el Decreto 170 de 2001 para obtener la habilitación, convirtiéndose entonces en requisitos meramente informativos acerca de la capacidad de la empresa.

#### **12.2.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Únicamente se establece que las empresas deben tener permanentemente a disposición de la autoridad de transporte competente las estadísticas, libros y demás documentos que permitan verificar la información suministrada. No obstante, en teoría la renovación de permisos actúa como un mecanismo de control. Así, si las prácticas de las empresas no son las esperadas, el permiso puede ser cancelado y la ruta asignada a otro operador.

Como parámetro interesante que marca una diferencia entre las empresas de transporte colectivo e individual y las empresas de transporte masivo, la regulación establece que al iniciar el tercer año de operación la empresa de transporte masivo deberá demostrar y mantener el aseguramiento de calidad en la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, mediante la presentación del respectivo certificado, de conformidad con la norma de control de calidad que se defina.

La autoridad competente de cada Modo dispondrá de noventa (90) días a partir de la fecha de la solicitud de la habilitación para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos y decidir sobre esta. La Habilitación se concederá mediante Resolución motivada en la que especificarán las características de la empresa y del servicio a prestar. La habilitación será indefinida, mientras subsistan las condiciones originariamente exigidas para su otorgamiento en cuanto al cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por las disposiciones pertinentes. La autoridad competente podrá en cualquier tiempo de oficio o a petición de parte, verificar su cumplimiento.

#### **12.2.4.2. Carretero**

##### **12.2.4.2.1. Normatividad**

Los principales requisitos técnicos que se consideran para la asignación de permisos son:

- a. Seguridad** (Equipos, conductores, operación)
  - Ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos.
  - Capacitación a conductores. (Intensidad horaria).
  - Control efectivo en el recorrido de la ruta.
  - Edad promedio de la clase de vehículo licitada

- Sanciones impuestas en los últimos 2 años
  - Experiencia
- b. Eficiencia:**
- Optimización entre cantidad de equipos y demanda
- c. Parámetros para elevar la calidad del servicio (i.e. tecnologías más limpias) (Decreto 171\_2001)**
- d. Otros servicios:**
- En el nivel preferencial de lujo las empresas legalmente habilitadas en esta modalidad podrán acceder a la prestación del servicio preferencial, acreditando las siguientes condiciones (Decreto 171\_2001 Art. 30):
    - Garantizar la disponibilidad de salas de espera y despacho tanto en el origen como en el destino de la ruta, como en los sitios intermedios ofrecidos.
    - Cumplir con las condiciones técnicas, de calidad, accesibilidad, seguridad y comodidad para el usuario, de acuerdo con el reglamento que expida el Ministerio de Transporte.
    - Presentar los correspondientes estudios de factibilidad económica y técnica de la ruta, como del análisis de costos para la determinación de la tarifa.
    - La ruta objeto de la solicitud del servicio preferencial de lujo deberá estar autorizada en su recorrido en el servicio básico, ya sea autorizada origen-destino, en tránsito o como resultado de la unión de dos o más rutas.

Fijan los requisitos de organización empresarial, calidad y tipos de equipos y habilidad de los conductores como marco común a los países miembros de la comunidad Andina para obtener la habilitación como operador internacional de transporte de pasajeros.(Decisión 398\_97.)

#### 12.2.4.2.2. Análisis

Los criterios de evaluación para acceder a la prestación del servicio evidencian que el ente regulador conoce con precisión los aspectos técnicos de la prestación del servicio que deben ser controlados para asegurar un transporte de calidad, seguro y eficiente. Adicionalmente aspectos como la experiencia o las sanciones de los últimos años, permiten calificar el desempeño habitual de la empresa. En la medida en que una empresa tenga un historial de prestación adecuada del servicio, es posible esperar que su desempeño a futuro se mantenga adecuado. Es decir que la evaluación de aspectos como experiencia o sanciones muestra el interés del ente regulador por asegurar condiciones que minimizan las posibilidades de problemas en la operación, más que condiciones para mitigar o corregir los problemas en caso de que aparezcan.

No es claro si los permisos están relacionados con los servicios específicos, es decir con rutas y horarios o con la habilitación de la empresa. Si se aplica la interpretación de permisos por servicios, una empresa podría rotar indefinidamente en diferentes rutas y horarios.

No se establece claramente la relación entre los operadores y la empresa, aunque las obligaciones fijadas dejan entrever que debe existir algún vínculo particular. Esta situación puede llevar a la atomización de las responsabilidades en la prestación de los servicios.

### **12.2.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Para todos los efectos a que haya lugar, el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera será regulado por el Ministerio de Transporte.

Las autoridades locales no podrán autorizar servicios por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

La inspección, vigilancia y control de la prestación de este servicio público estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

### **12.2.4.3. Férreo**

#### **12.2.4.3.1. Normatividad**

##### **a. Seguridad** (Equipos , personal, operación)

- La Dirección General de Transporte Férreo y Masivo DGTFM, dada la situación de baja actividad de la industria férrea y con el ánimo de agilizar el proceso, concede permisos temporales de operación en vez de organizar los procesos de licitación públicos que prevé la normativa vigente. Para la expedición de dicho permiso la empresa debe entregar información al Ministerio sobre diversos aspectos de la empresa, y el equipo empleado. En particular se requieren datos sobre:
  - Los programas de mantenimiento preventivo, y correctivo del equipo ferroviario;
  - Fichas técnicas de mantenimiento de los equipos;
  - Normativa interna sobre manipulación, transporte, y almacenamiento de mercancías
  - El equipo ferroviario indicando clase, marca, referencia, modelo, capacidad, y forma de vinculación a la empresa;
  - Programa de capacitación del personal técnico.

##### **b. Eficiencia:**

- Parámetros para elevar la calidad del servicio (i.e. tecnologías mas limpias)
- Características técnicas del sistema de comunicaciones (en lo relativo al equipo).

##### **c. Condiciones de organización empresarial o procesos empresariales**

- Sedes operativas, tales como estaciones, bodegas, y talleres de mantenimiento.

##### **d. Condiciones técnicas del personal**

- Condiciones técnicas del personal vinculado a la empresa diferenciando entre personal administrativo, técnico, y operativo.
- La certificación de la capacidad, e idoneidad del personal operativo y técnico.

#### **12.2.4.3.2. Análisis**

Dado que la normativa vigente no establece criterios específicos para la definición de los requisitos de carácter técnico, el Ministerio tendría que establecer de manera concreta dichos requisitos en los pliegos de condiciones.

La combinación de la descentralización en la toma de decisiones sobre aspectos de carácter técnico junto con la falta de reglamentos unificadores da lugar a situaciones de descoordinación entre agentes dentro de la industria, e inconsistencia en la aplicación de los requisitos

Debido a la situación de baja actividad de la industria férrea, no se realizan los procesos de licitación públicos no es claro cual es el estándar de calidad que deben cumplir los proponentes. Es decir, en general la competencia presiona para optimizar los aspectos, para estar por encima de los otros proponentes, en este caso esa optimización no es evidente.

#### **12.2.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

En particular, el concesionario evalúa la información de carácter técnico y de seguridad. La Dirección General de Transporte Férreo y Masivo DGTFM concede permisos temporales de operación

Es el concesionario de la infraestructura el encargado de evaluar los aspectos técnicos para asignar el permiso de operación pero no se hace referencia clara a los mecanismos de control y seguimiento del desempeño de la empresa.

#### **12.2.4.4. Aéreo**

##### **12.2.4.4.1. Normatividad**

- El manual RAC, reglamenta las acciones que deben adelantar las empresas para la consecución de certificados de operación y funcionamiento, según la actividad aeronáutica que desarrollen. Tomando como ejemplo el caso de la aviación civil comercial, se tiene lo siguiente relacionado con aspectos técnicos.
  - a. **Seguridad**
    - Equipo de aeronaves con el que se pretende prestar el servicio
    - Certificado de operación expedido por la oficina de Control y Seguridad Aerea
  - b. **Eficiencia:** Optimización equipos y demanda
    - Descripción razonada de la conveniencia publica y necesidad del servicio propuesto
    - Análisis del mercado según se trate de pasajeros, correo y carga o del servicio de trabajos aéreos especiales, respecto al cual vayan a prestar los servicios
    - Rutas, regiones o lugares donde se proyecte prestar el servicio

Para empresas que se dedican a otras actividades aeronáuticas, deben presentar requisitos similares aplicables a su área de actividad.

Los permisos de operación de servicios de transporte aéreo se otorgarán sobre rutas aéreas determinadas, entendiéndose que ellas comprenden el derecho de transportar pasajeros, correo o carga de un aeródromo a otro, o sobre una serie sucesiva de aeródromos. Sin embargo, algunas escalas podrán ser concedidas sin derechos de tráfico. Los permisos de operación determinarán, además, los tipos de aeronaves, la capacidad ofrecida, los itinerarios autorizados y las demás condiciones que señalen los reglamentos. (Decreto 410\_1971 Art. 1859)

##### **12.2.4.4.2. Análisis Crítico**

Los requisitos para la obtención de este permiso son en su mayoría de carácter jurídico o económico. En cuanto a los equipos solo se exige que se relacionen y que se presenten los certificados correspondientes porque dichos certificados prueban que los equipos cumplen con los estándares de calidad de la normatividad técnica exigida.

#### **12.2.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Corresponde a la autoridad aeronáutica, de conformidad con lo determinado por los reglamentos, el otorgamiento del permiso de operación a las empresas que efectúen servicios aéreos comerciales, así como la vigilancia e inspección para la prestación adecuada de tales servicios. (Decreto 410\_1971 Art. 1856)

El procedimiento para la concesión de permisos de operación, así como para las modificaciones que de ellos se soliciten, será determinado por la autoridad aeronáutica, la cual celebrará audiencias públicas que garanticen el adecuado análisis de la necesidad y conveniencia del servicio propuesto. (Decreto 410\_1971 Art. 1861)

Los permisos de operación serán temporales, de acuerdo con las características de cada servicio y la economía de la operación y podrán ser renovados indefinidamente. (Decreto 410\_1971 Art. 1862). Los permisos podrán ser revocados por causa de utilidad pública y por violación de las normas reglamentarias sobre seguridad de vuelo, y cuando la empresa pierda las calidades exigidas por el artículo 1857.

La autoridad aeronáutica reglamentará y clasificará los servicios aéreos, los explotadores y las rutas, y señalará las condiciones que deberán llenarse para obtener los respectivos permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general. (Decreto 410\_1971 Art. 1860)

#### **12.2.4.5. Marítimo**

##### **12.2.4.5.1. Normatividad**

###### **Seguridad y eficiencia**

Los requisitos para **permisos de operación** para las empresas de transporte marítimo se encuentran en el Decreto 804 de 2001 en el Título II Capítulo II Art.11.

La empresa interesada en prestar servicio público de transporte marítimo así como los transportadores no operadores de naves, deberán cumplir con los requisitos técnicos que a continuación se relacionan:

- Identificar plenamente el servicio que se proyecta prestar, estableciendo si se trata de servicio internacional o de cabotaje; de pasajeros, de carga general, de carga a granel, o mixto.
- Relacionar los puertos colombianos y extranjeros así como las frecuencias si se trata de servicio regular o el área geográfica para el servicio no regular u ocasional.
- Relacionar y especificar las características de la nave o naves con las cuales prestará el servicio indicando nombre, bandera, tipo, tonelaje bruto y neto, eslora, calado, material del casco, capacidad para contenedores; si son

propias o arrendadas, así como número máximo de pasajeros y mínimo de tripulantes y cuál de ellas será el soporte de la habilitación y permiso de operación. Se exceptúan de este requisito las empresas no operadoras de naves.

- Las oficinas de las empresas o las de sus representantes, deben ser adecuadas para la prestación de sus servicios y atención al público.
- La empresa que pretenda prestar servicio ocasional de transporte marítimo internacional desde o hacia puertos colombianos, deberá solicitar autorización previa de Dimar por cada viaje, cumpliendo para ello con los requisitos y procedimiento establecidos en el capítulo II, del Título IV del Decreto 804 de 2001, lo que equivale a un permiso de operación y habilitación”.(Decreto 1342\_2002)
- Para ser empresa nacional de transporte marítimo de servicio público internacional o de cabotaje, además de los requisitos antes enunciados, deberá cumplir con alguna de las siguientes condiciones (Decreto 804\_2001 Art. 10):
  - Transporte Internacional (i) Ser propietaria de por lo menos una nave de bandera colombiana, que sea apta para el servicio que pretende prestar. (ii) Ser propietaria de por lo menos una nave de bandera extranjera, la cual podrá mantener bajo ese pabellón. (iii) Ser arrendataria de una nave de bandera colombiana o extranjera.
  - Transporte de Cabotaje (i) Ser propietaria o arrendataria de por lo menos una nave de bandera colombiana, apta para el servicio que pretenda prestar.
  - **Procedimientos para otorgar rutas y servicios.** Para la adjudicación de rutas de servicio público de transporte marítimo internacional de carga general, el interesado hará la solicitud por escrito al Director General Marítimo y Portuario y suministrará, entre otros, la siguiente información:
    - Puertos entre los cuales prestará el servicio
    - Frecuencias
    - Buques de bandera colombiana que operaran en la ruta, determinando cuales posee y el plan de adquisición de naves:
    - Tipo de cargas que pretende transportar;
    - Estudio de las cargas que se movilizan entre los puertos solicitados;
    - Manifestación con relación a la aplicación de la reserva de carga en la ruta pedida.
  - Este mismo procedimiento se seguirá para las solicitudes de servicio público internacional para transporte de carga a granel, pero no se requiere acompañar a la solicitud, los puertos y frecuencias; el estudio se referirá únicamente a los volúmenes de carga de importación y exportación que proyecta transportar.

**Condiciones de las autorizaciones.** La Dirección General Marítima y Portuaria para resolver la petición, tendrá en cuenta, con base en sus estadísticas oficiales, el servicio que se esté prestando por otros armadores colombianos, la oferta de carga y la utilización de naves colombianas en la ruta o servicio solicitados, atendiendo al desarrollo de la marina mercante y a los beneficios para la economía nacional. (Decreto 2324\_1984 Art.161). Las autorizaciones de ruta o servicio, tendrán un término de dos (2) años, pudiendo ser

prorrogado por lapsos similares a petición del interesado, siempre que el servicio se haya cumplido en las condiciones de la autorización.

#### **12.2.4.5.2. Análisis Crítico**

La normatividad sugiere que son las empresas las que identifican necesidades de servicios y por ende los proponen. No es claro cuales son los criterios del ente regulador para aprobar los servicios propuestos.

#### **12.2.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Artículo 9°. Vigencia. La Habilitación y Permiso de Operación y la autorización especial de operación, tendrán vigencia indefinida, mientras la empresa mantenga las condiciones inicialmente exigidas para su otorgamiento.

### **12.2.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

**Concesiones, y permisos ambientales y sanitarios.** Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión. Deberán además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes. Así mismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado, a través de contratos de concesión. Ley 142 de 1994 Art. 25.

#### **12.2.5.1. Acueducto, alcantarillado y Aseo**

##### **12.2.5.1.1. Normatividad-Descripción**

- En la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuesta por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes. Ley 142 de 1994
- Las entidades oficiales celebran contratos con el objeto de transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a la prestación de los servicios públicos, tales como concesiones y similares. Con el fin de garantizar la selección objetiva del contratista y la concurrencia de oferentes, cuando las entidades territoriales y en general las entidades oficiales celebren dichos contratos deben acoger los siguientes lineamientos: (Resolución CRA 151 de 2001)

**1. Planeación.** Para poder iniciar el proceso de selección del contratista, la entidad deberá disponer de información sobre la red, los bienes asociados a la prestación del servicio, número de usuarios actuales y potenciales y las actuales condiciones administrativas y financieras de la persona que está prestando el servicio.

**2. Publicidad.** Todas las actuaciones dentro del procedimiento son públicas y por lo tanto, los interesados tienen acceso en condiciones de igualdad a la información de que disponga la entidad, en especial a los estudios y análisis en que se ha basado la entidad para la formulación de los pliegos o términos de referencia. Sólo podrá alegarse reserva documental en aquellos casos en los cuales así expresamente lo determine la Ley.

**3. Convocatoria.** Antes de iniciarse el procedimiento a través del cual se espera garantizar la selección objetiva del contratista, la persona prestadora hará al menos una publicación en diarios de amplia circulación y difusión nacional.

**4. Transparencia.** Antes de la iniciación del proceso, la entidad dejará a disposición de los interesados la información básica que tomará en cuenta en el proceso, incluyendo un cronograma razonable de las diferentes etapas del mismo y celebrará al menos una audiencia en la cual informará a los interesados el alcance y condiciones especiales del contrato que pretende celebrar.

**5. Registro de Proponentes.** Para la celebración de los contratos, las entidades proponentes no requieren estar inscritas en el registro de proponentes a que hace referencia el Artículo 22 de la Ley 80 de 1993; no obstante, la entidad podrá preparar un instrumento público de requisitos técnicos, económicos y administrativos mínimos que publicará con antelación al procedimiento contractual, el cual se incluirá como factor clasificatorio en el proceso de selección del contratista. En caso de no existir el registro, en los pliegos de condiciones se deberán establecer requisitos mínimos de carácter técnico, económico y administrativo que deben cumplir los proponentes.

**6. Criterios Objetivos de selección.** En todos los casos aquí previstos, la entidad contratante deberá incluir en los formatos para la solicitud de propuestas, pliego de condiciones o términos de referencia, los criterios claros, precisos, cuantificables y objetivos que tomará en cuenta al calificar, clasificar o seleccionar al contratista y entre los cuales debe incluir los siguientes:

- Requisitos mínimos de calidad, continuidad, cobertura y sujeción a tarifas y formulas tarifarias que hacen parte esencial y necesaria de la propuesta básica.
- Experiencia previa de los funcionarios que directamente ejecutarían el contrato.
- Estructura administrativa.
- Capacidad financiera.
- Las tarifas, su actualización y las fórmulas tarifarias.
- La disponibilidad para financiar expansiones obligatorias.
- Otros aspectos determinantes en la adjudicación, de acuerdo con los estudios previos que se hayan realizado.

**7. Sujeción a Tarifas e Indicadores.** En todos los procesos de contratación en los cuales se establezca que el prestador de servicios puede cobrar tarifas reguladas a sus usuarios, éstas, las formulas tarifarias e indicadores de calidad, continuidad y cobertura deben ser parte de la oferta y estarán incluidas como parte integrante del contrato que se celebre.

**8. Sujeción a la Regulación.** A pesar de que existe libertad contractual, en el contrato se dejará expresa constancia que el prestador de los servicios se somete a las normas regulatorias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**9. Control.** La responsabilidad directa del control de la ejecución del contrato estará a cargo de la entidad contratante, la cual debe indicar expresamente en el contrato el sistema de interventoría que se aplicará sobre el mismo. La auditoría externa que, de conformidad con la ley, contrate la persona prestadora del servicio verificará el control sobre la gestión contractual e informará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el resultado de su actividad.

**10. Economía.** En los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos.

**11. Competencia.** En los pliegos se garantizará que no se incurra en prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas de la competencia por parte de los posibles oferentes.

**PARÁGRAFO.** En los casos previstos en el presente artículo, los pliegos de condiciones, términos de referencia o formato para la solicitud de propuestas (FSP), deberán incluir el borrador del contrato y las metas de cubrimiento y, en general, del servicio esperado por la entidad contratante, para lo cual deberá tener en cuenta los indicadores a que hace referencia el Artículo 52 de la Ley 142 de 1994.

- Los contratos de concesión en los cuales se incluya el otorgamiento de áreas de servicio exclusivo a un empresario de servicios públicos deben referirse, por lo menos, a los siguientes aspectos:
  - a. Determinación del ámbito geográfico.
  - b. Cobertura. Número de usuarios por estratos a los que se proporcionará el servicio durante el plazo del contrato, y programas de expansión.
  - c. Servicios a los cuales se extiende la exclusividad.
  - d. Forma en la cual se garantiza la exclusividad. Medidas que tomarán los contratantes, dentro de sus facultades legales, para hacer efectiva la exclusividad que se otorga al contratista. Las medidas deben tener relación directa y proporcional con este objetivo, y no deben implicar restricciones adicionales o innecesarias a la competencia.
  - e. Calidad del servicio. Deben establecerse, con precisión, los niveles de calidad del servicio que debe garantizar el contratista a los usuarios, los cuales deben ser, por lo menos, iguales a los establecidos en la normatividad vigente.

f. Plazo. El plazo que se pacte no puede ser indefinido y debe estar perfectamente determinado. En todo caso, para los servicios de acueducto y alcantarillado, no podrá ser superior a treinta (30) años; para el servicio de aseo, no podrá ser superior a los ocho (8) años.

g. Obligaciones que el contratista asume respecto al servicio. Todas aquellas que según la ley, deben incluirse en las condiciones uniformes de los contratos, y aquellas especiales que quisiera imponer la entidad territorial competente como parte del contrato de servicios públicos.

h. Tarifas. El contrato quedará sujeto en esta materia a lo establecido en el Artículo 1.3.7.5 de esta resolución.

i. Nuevos aportes de las entidades públicas para extender la cobertura del servicio.

j. Modelo y cifras de proyección del valor presente neto del contrato para el contratista. Se aplicarán en la construcción de ese modelo los criterios usuales de análisis de proyectos con identificación precisa de todas las variables pertinentes, entre otras, el plazo esperado del contrato, el número de usuarios que, en cada período, se piensa atender, y de los ingresos y desembolsos asociados con diversos grupos de usuarios, si su ubicación dentro del área lo permite.

- **Condiciones que deben cumplir las personas prestadoras.** Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo deben cumplir:

a. Realización del cálculo actuarial.

b. Presentación contable de la provisión financiera.-

Para poder continuar prestando estos servicios públicos domiciliarios, las personas prestadoras deben realizar cada año las provisiones y amortizaciones del cálculo actuarial correspondiente, de acuerdo con los plazos estipulados en el Decreto 2852 de 1994, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, siendo el 31 de diciembre del 2005 la fecha límite para tener amortizado el 100%. Es competente para verificar el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de las facultades que le otorga el Artículo 79 de la Ley 142 de 1994

## 12.2.5.2. Energía y distribución de Gas Combustible

### 12.2.5.2.1. Normatividad-Descripción

- **Prestadores del Servicio (Art. 3, 29 Resolución CREG 057 de 1996)** Sólo podrán prestar el servicio público de gas combustible por redes de tubería las personas de que trata el Título I de la ley 142 de 1994. La Comisión, en cumplimiento del numeral 73.18 de esa ley, pedirá a la Superintendencia que sancione a quienes presten el servicio público de gas combustible bajo otra forma de organización.
- Las personas que hayan sido contratadas por la Nación o por ECOPETROL para la construcción, operación y mantenimiento de gasoductos bajo la modalidad de BOMT o similares, o concesiones con contratos de cesión total de su capacidad de transporte, no se considerarán transportadores de gas natural, sin perjuicio de lo establecido para ellas en los artículos 5, 6 y 9 de esta resolución. En éstos casos, el transportador será la entidad contratante o sus cesionarios. Si el concesionario realiza actividades de transporte de gas

natural, de acuerdo con lo definido en el artículo 1º de esta Resolución, o si la remuneración del concesionario que opera el gasoducto proviene de terceros distintos de la entidad concedente, quedará sujeto a las regulaciones previstas en esta resolución.

Para el efecto son considerados como transportadores de gas natural los siguientes concesionarios:

- PROMIGAS S.A.
- TRANSORIENTE S.A.
- PROGASUR S.A.

▪ **Obligación de los prestadores del servicio (Resolución CREG 057 de 1996):**

▪ **Obligación de Registro (Art. 4).** Todas las personas que vayan a prestar el servicio público de gas combustible por redes de tubería, deben dar noticia del inicio de sus actividades a la Comisión. Con la noticia incluirán los estatutos sociales, el nombre de los accionistas o propietarios de más del 10% del capital social y los estados financieros en el momento de constitución o los del último año, según el caso. Incluirán, también, una descripción del mercado al cual orienta la empresa sus servicios, de los principales activos y permisos con los que cuenta la empresa, o que están en trámite de adquisición o construcción, y en el caso de empresas de distribución, del contrato de condiciones uniformes que la empresa desea establecer. Cuando sea el caso, incluirán también, el contrato de concesión suscrito con el Ministerio de Minas y Energía, dentro del régimen vigente con anterioridad a la ley 142 de 1994 y los contratos de concesión que incluyan cláusulas de exclusividad suscritos en desarrollo del artículo 40 de la ley 142 de 1994.

▪ **Obligación de Suministrar Estados Financieros Auditados (Art. 17).** Las empresas prestadoras del servicio de gas combustible por redes de tubería enviarán a la Comisión, cuando ésta lo requiera, copias de sus estados financieros. Igualmente garantizarán que una firma certificada de auditores prepare, para consideración de la Comisión y a solicitud de ésta, un informe que establezca si en opinión de los auditores externos, los estados financieros y los registros contables han sido preparados de acuerdo con las normas vigentes y representan correctamente la situación financiera de la compañía y de cada negocio o actividad independiente de la misma.

▪ **Permitir Libre Acceso a los Sistemas de Transporte (Art. 30).** Los transportadores de gas natural por tubería permitirán el acceso a las tuberías de su propiedad y a los sistemas de almacenamiento, a cualquier productor, comercializador, distribuidor, y en general a cualquier usuario que lo solicite, en las mismas condiciones de calidad y seguridad establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a esta materia, así como en el código de transporte o sus normas suplementarias y demás reglamentos que expida la Comisión.

▪ **Criterios de Expansión, Seguridad y Calidad del Servicio de Transporte (Art. 39).** Los transportadores deben desarrollar, operar y mantener sus sistemas de transporte de acuerdo con el código de transporte o sus normas suplementarias y con las reglas generales que establezca la Comisión. Los transportadores deben entregar a la Comisión, y a la Superintendencia, cuando ellas lo pidan, la información que sea necesaria para verificar cómo han cumplido con esta norma, y para que la Comisión pueda revisar la aplicación práctica de los criterios de expansión y seguridad del sistema, y los criterios de calidad del

servicio. Para la revisión de tales criterios, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 36 de la presente resolución. Resolución CREG 057 de 1996

- **Prestadores del Servicio de Comercialización y Distribución (Art. 78).** Conforme al artículo 3 de esta Resolución, solo podrán prestar el servicio público de distribución y comercialización las personas de que trata el Título I de la Ley 142 de 1994.
- **Criterios de Expansión, Seguridad y Calidad del Servicio de Distribución (Art. 82).** Los distribuidores deben planear, desarrollar, operar y mantener sus sistemas de distribución de acuerdo con el código de distribución y con las reglas generales que establezca la Comisión. Cualquier gran consumidor que utilice los servicios de distribución tiene derecho a exigir su prestación con la confiabilidad, calidad, seguridad y continuidad especificadas en el código de distribución o en el contrato de distribución. Resolución CREG 057 de 1996
- **Contenido mínimo del contrato de servicios públicos (Resolución CREG 108 de 1997. Art. 7).** El Contrato de servicios públicos deberá contener, como mínimo, las siguientes estipulaciones:
  - 1) Identidad de la empresa oferente del contrato;
  - 2) Determinación del servicio público que ofrece;
  - 3) Condiciones que debe reunir el solicitante de un servicio y el inmueble para poder obtener el derecho a recibir el servicio;
  - 4) Las obligaciones, deberes y derechos, que corresponden a cada una de las partes, los cuales deberán determinarse en forma expresa, clara y concreta.
  - 5) Exclusividad en la destinación del servicio.
  - 6) Área geográfica claramente determinada, en la cual la empresa ofrece prestar el servicio.
  - 7) Obligaciones del usuario en relación con la conexión y la propiedad de ésta.
  - 8) Niveles de calidad y continuidad con que prestará el servicio a sus suscriptores o usuarios.
  - 9) Transcripción del texto de las normas legales que establecen la responsabilidad de la empresa por falla en la prestación del servicio.
  - 10) Causas por las cuales la empresa o el suscriptor o usuario pueden dar por terminado el contrato.
  - 11) Derechos de cada una de las partes en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la otra. Con tal fin el contrato deberá indicar qué hechos permiten a la empresa imponer sanciones a los usuarios.

- 12) Casos y condiciones en los cuales procede la cesión del contrato.
- 13) Casos en los cuales se requiere el consentimiento de terceras personas a las cuales se preste el servicio en virtud del contrato, cuando este pretenda modificarse, suspenderse o terminarse.
- 14) Eventos en los cuales el incumplimiento del contrato da lugar a la suspensión del servicio, y el procedimiento para ello.
- 15) Eventos en los cuales el incumplimiento del contrato da lugar a resolver el contrato y al corte del servicio, así como el procedimiento para ello.
- 16) Forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura de los suscriptores o usuarios y contenido mínimo de estas.
- 17) Medidas que faciliten razonablemente a la empresa y al suscriptor o usuario verificar la ejecución o el cumplimiento del contrato.
- 18) Facultades y obligaciones relativas a la instalación, mantenimiento, reposición y control del funcionamiento de los medidores.
- 19) Procedimiento para medir el consumo, cuando razonablemente no sea posible hacerlo con instrumentos.
- 20) Bienes y servicios que está obligado a pagar el suscriptor o usuario en desarrollo del contrato.
- 21) Trámite que se dará a los recursos que presente el suscriptor o usuario y funcionario (s) que debe resolverlos.
- 22) Garantías que puede otorgar el suscriptor o usuario para respaldar el pago de las facturas, con sujeción a lo previsto en el inciso final del artículo 147 de la Ley 142 de 1994.

### **12.2.5.3. Telecomunicaciones**

#### **12.2.5.3.1. Normatividad-Descripción**

##### **▪ Concesión de licencias para los servicios de TPBCLD**

**1. Objeto de la concesión de licencias.** El Ministerio de Comunicaciones concederá licencias para el establecimiento de operadores de servicios de TPBCLD, y el uso y explotación del espectro electromagnético que sea requerido para la prestación del servicio, a aquellos solicitantes que según el dictamen del Ministerio de Comunicaciones, hayan cumplido con todos los requisitos establecidos en este decreto para la concesión de licencia. Además del establecimiento como operador y del permiso para el uso del espectro electromagnético, la licencia tiene por objeto otorgar a su beneficiario el derecho a utilizar

las redes de telecomunicaciones del Estado para prestar los servicios de TPBCLD, en las condiciones previstas en la ley y en la reglamentación. (Art. 1)

**2. Naturaleza jurídica del solicitante.** Podrán presentar solicitud para establecerse como concesionarios de licencia para los servicios de TPBCLD y la correspondiente concesión del espectro electromagnético, las empresas de servicios públicos domiciliarios (ESP) constituidas de conformidad con la legislación colombiana, particularmente con los artículos 17 inciso 1° de la Ley 142 de 1994, 2° de la Ley 286 de 1996 y con el Código de Comercio. (Art. 5)

**3. Duración de la licencia y prórroga.** La duración de la licencia será de diez (10) años, contados a partir del inicio de operaciones, prorrogables automáticamente por el mismo periodo y por una sola vez. (Art. 3)

**4. Número máximo de líneas de TPBC.** Solamente se aceptarán las solicitudes de quienes, en conjunto con sus socios, matrices o subsidiarias, cuenten con menos del treinta y cinco (35%) del total de las líneas telefónicas instaladas y en servicio en el territorio de la República de Colombia, en el momento en que soliciten la licencia. (Art. 7)

**5. Número mínimo de líneas de TPBC.** Solamente se aceptarán las solicitudes de quienes, por sí solas o en conjunto con sus socios, matrices o subsidiarias, cuenten al menos con ciento cincuenta mil (150.000) líneas telefónicas instaladas y en servicio en el territorio de la República de Colombia, en el momento en que soliciten la licencia. Las líneas de cada empresa de TPBC solamente serán contabilizadas por una vez, para efectos de la concesión de licencias de TPBCLD. (Art. 8)

#### ▪ **Requisitos exigidos en la solicitud y para la ejecución de la licencia**

##### **1. Requisitos de Información:**

Certificado de existencia y representación legal de la sociedad

Certificación del número de líneas.

Certificación de la composición accionaria, así como la identificación de sus socios.

**2. Pagos de los operadores al Fondo de Comunicaciones.** Adicionalmente todos los operadores de TPBCLD deberán pagar al Fondo de Comunicaciones, el cinco por ciento (5%) de sus ingresos brutos, entendidos como tales los ingresos brutos totales menos los cargos pagados por acceso y uso de las redes de TPBCL y TPBCLE y los pagos a los conectantes internacionales por terminación de las llamadas. (Art. 14) Decreto 2542 de 1997

**3. Garantía de cumplimiento** (Art. 17). Expedida por una entidad bancaria o por una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia; vigente durante el término de la licencia, y expedida a favor del Ministerio de Comunicaciones Fondo de Comunicaciones, por la suma de treinta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$30.000.000). Tal garantía deberá amparar el pago de la tarifa periódica; el cumplimiento de todas las obligaciones emanadas de la licencia y de las normas que regulen la prestación del servicio, tales como el régimen de competencia, la protección de los usuarios y la calidad del servicio; el pago de las multas; y de la responsabilidad civil extracontractual que le sea imputable en desarrollo del objeto de la concesión.

La ejecución de la garantía se efectuará sin perjuicio de las demás sanciones impuestas por ley y las contenidas en el presente decreto.

**4. Cubrimiento.** Los licenciatarios de TPBCLD, deberán interconectar a todos los operadores de TPBCL y TPBCLE que existan o llegaren a existir en el país, de la manera que dispone la ley. (Art. 19)

**5. Limitación del número de líneas.** En ningún momento los concesionarios de licencias de TPBCLD o sus socios o empresas subordinadas o filiales o matrices, que prestan servicios de TPBCL o TPBCLE, podrán operar o tener directa o indirectamente, en conjunto o individualmente más del cuarenta por ciento (40%) del total de las líneas instaladas y en servicio en el país. (Art. 22)

#### **6 Separación contable por servicios**

**7. Diferenciación de los servicios de TPBCL y TPBCLE por cada municipio y departamento,** respectivamente, de manera que se puedan establecer los montos de los ingresos por tarifas de los servicios de TPBCL y TPBCLE en cada municipio y departamento, así como los cargos de acceso y uso. Adicionalmente, deberán diferenciar su estructura de costos y gastos. (Art. 30).

**8. Diferenciación técnica** de los activos y elementos que conforman su red, separándolos por cada tipo de servicios. De igual forma, los puntos de interconexión físicos e independientes entre las redes de cada uno de los servicios que presten, deben corresponder a puntos físicos determinados. Una vez efectuado lo anterior, deberán remitir la información pertinente a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. (Art. 31)

**9. Obligación de Los Operadores de TPBC de atender las Normas Técnicas Oficiales para las Redes.** Los operadores de TPBC en la construcción, instalación, operación, modificación, ampliación, ensanche, renovación e interconexión de redes, cumplirán con los planes de señalización, numeración, enrutamiento y sincronización vigentes en el momento de adelantar estas acciones, sin perjuicio de la aplicación de las normas y recomendaciones técnicas pertinentes de la UIT, y de aquellas incluidas en los tratados internacionales aprobados y ratificados por Colombia. En el evento de que se incumplan dichas disposiciones, la CRT solicitará a la SSPD que inicie la investigación correspondiente y si es del caso imponga las sanciones, incluida la suspensión inmediata de las actividades del infractor.

El Ministerio de Comunicaciones actualizará o establecerá, según sea el caso, los planes técnicos básicos, incluidos los planes de enrutamiento, numeración, señalización y sincronización, de manera que se adecuen al régimen de libre competencia y garanticen el desarrollo de los servicios en un ámbito de múltiples operadores, a fin de que los usuarios puedan acceder a ellos libremente y en igualdad de condiciones técnicas y operativas. (Art. 6.6.5. Resolución 575 de 2002)

### **12.2.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

En el contexto del transporte fluvial se utiliza el esquema de concesión de permisos para prestar el servicio. El interesado debe presentar una solicitud a la División de la Cuenca Fluvial respectiva, acreditando el cumplimiento de requisitos de organización empresarial, de carácter técnico, en materia de seguridad y de carácter financiero (Decreto 3112\_1997 Art. 25).

### **12.3. REQUISITOS DEL PERSONAL OPERADOR**

Para garantizar la idoneidad de las personas que desempeñan los diferentes cargos asociados a la prestación del servicio se evalúan y se exigen determinados aspectos que varían de acuerdo a los requisitos específicos de cada cargo. En el caso del transporte terrestre y urbano los requerimientos son básicamente para conductores y están relacionados con condiciones físicas y capacitación. En los demás modos existen varios cargos asociados a la prestación del servicio. Para estos operadores las condiciones de capacitación técnica especializada en su cargo son altas, se exigen exámenes que certifiquen la capacitación, ciertos niveles de educación relacionada y experiencia.

En lo relacionado a la prestación de servicios públicos domiciliarios la normatividad no es específica en términos de requisitos al personal operador.

#### **12.3.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>71</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Seguridad
- Del carácter de servicio público del transporte
- Eficiencia

#### **12.3.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Requisitos de capacitación y experiencia para obtener las licencias
- Requisitos del reglamento de operaciones

#### **12.3.3. INDICADORES**

- Licencias otorgadas o cantidad de personal que opera sin la licencia requerida
- Multas y sanciones relacionadas con las licencias
- Índice de cumplimiento del reglamento: Accidentes o problemas de operación causados por acción u omisión del personal

#### **12.3.4. EN LOS MODOS**

##### **12.3.4.1. Urbano**

###### **12.3.4.1.1. Normatividad**

---

<sup>71</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

**a. Condiciones físicas-Licencias**

- La licencia de conducción es el documento que reconoce la capacidad de una persona para conducir un tipo particular de vehículo. Además de los requisitos establecidos para los demás tipos de vehículos, el aspirante a conductor de transporte público deberá: (Ley 769\_2002)
- Presentar los exámenes teórico-prácticos, de aptitud física y mental o los certificados de aptitud de conducción, que estarán referidos a la conducción de vehículo de servicio público.
  - Tener la edad requerida. El mínimo de edad para obtener por primera vez este tipo de licencia es de 18 años, y no de 16 como en el resto de vehículos.
  - Solicitar la renovación de la licencia, al cabo de 3 años, adjuntando un nuevo certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del período vencido.
  - Si el conductor es mayor de 65 años, deberá renovar anualmente la licencia de conducción, demostrando su aptitud mediante certificación.
- Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización y/o refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.
- Las empresas deben vigilar y constatar que los conductores de sus vehículos se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social y remitir semestralmente esta información a la Superintendencia de Salud o a la entidad que haga sus veces. Adicionalmente las empresas deben desarrollar el programa de medicina preventiva para los conductores de los equipos.

**b. Capacitación**

Las empresas deben desarrollar programas de capacitación a los conductores, a través del SENA o de las entidades especializadas autorizadas por el Ministerio de Transporte, con el fin de garantizar la eficiencia y tecnificación de los operarios. (Decreto\_176\_2001)

**12.3.4.1.2. Análisis**

No son muchos los lineamientos dados por la regulación de transporte público en cuanto a los mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones de carácter técnico por parte de los conductores. Así mismo, en la práctica parece generalizarse que las autoridades de tránsito no tienen un efectivo control de dicho cumplimiento ni cuentan con la información suficiente por parte de las empresas.

En teoría los exámenes planteados, físicos e intelectuales, buscan asegurar la capacidad y la idoneidad de las personas que conducirán los equipos de transporte. De igual manera los programas de capacitación buscan hacer mejorar las capacidades de los conductores. Sin embargo, no se conocen los alcances de dichas pruebas y existen incertidumbres sobre la

adecuada aplicación de las mismas. Es sabido que muchos conductores de transporte no solo no saben leer, sino que desconocen por completo las normas que regulan la operación de vehículos en las vías. Lo anterior ilustra que aunque la norma está orientada a asegurar condiciones de seguridad y calidad, los resultados no responden a estos principios. Es probable que estas dificultades estén asociadas a la falta de precisiones en lo referente a la relación entre los conductores y la empresa, ya que la ley establece que la empresa es la encargada de la vigilancia y constatación del cumplimiento de la norma pero no especifica los mecanismos para realizar dicha vigilancia. Adicionalmente el esquema de afiliación para la prestación del servicio dificulta el control.

#### **12.3.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La empresa tiene la obligación de constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio. En el caso de que un conductor no tenga la licencia y la empresa no haya realizado esa constatación, se establecerán sanciones para la empresa. (Decreto\_176\_2001)

La empresa tiene la responsabilidad de mantener programas de control sobre las infracciones de tránsito cometidas por sus conductores. (Decreto\_176\_2001)

#### **12.3.4.2. Carretero**

##### **12.3.4.2.1. Normatividad**

###### **a. Condiciones físicas-Licencias**

- La licencia de conducción es el documento que reconoce la capacidad de una persona para conducir un tipo particular de vehículo. Además de los requisitos establecidos para los demás tipos de vehículos, el aspirante a conductor de transporte público deberá: (Ley 769\_2002)
  - Presentar los exámenes teórico-prácticos, de aptitud física y mental o los certificados de aptitud de conducción, que estarán referidos a la conducción de vehículo de servicio público.
  - Tener la edad requerida. El mínimo de edad para obtener por primera vez este tipo de licencia es de 18 años, y no de 16 como en el resto de vehículos.
  - Solicitar la renovación de la licencia, al cabo de 3 años, adjuntando un nuevo certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del período vencido.
  - Si el conductor es mayor de 65 años, deberá renovar anualmente la licencia de conducción, demostrando su aptitud mediante certificación.
- Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización y/o refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento,

la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.

- Las empresas deben vigilar y constatar que los conductores de sus vehículos se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social y remitir semestralmente esta información a la Superintendencia de Salud o a la entidad que haga sus veces. Adicionalmente las empresas deben desarrollar el programa de medicina preventiva para los conductores de los equipos.

#### **b. Capacitación**

- Las empresas deben desarrollar programas de capacitación a los conductores, a través del SENA o de las entidades especializadas autorizadas por el Ministerio de Transporte, con el fin de garantizar la eficiencia y tecnificación de los operarios. (Decreto\_176\_2001)
- Para los conductores de vehículos de carga solo se aplican particularidades para la obtención de la licencia de conducción para los vehículos de mayor capacidad, en la medida que los exámenes de aptitud son mas específicos. En el caso particular de los operadores de transporte de carga peligrosa, se exige que sean capacitados en el manejo de los productos transportados

#### **12.3.4.2.2. Análisis**

En teoría los exámenes planteados, físicos e intelectuales, buscan asegurar la capacidad y la idoneidad de las personas que conducirán los equipos de transporte. Así mismo los programas de capacitación buscan hacer mejorar las capacidades de los conductores. Sin embargo, no se conocen los alcances de dichas pruebas y existen incertidumbres sobre la adecuada aplicación de las mismas. Es sabido que muchos conductores de transporte no solo no saben leer, sino que desconocen por completo las normas que regulan la operación de vehículos en las vías. Lo anterior ilustra que aunque la norma está orientada a asegurar condiciones de seguridad y calidad, los resultados no responden a este principio. Es probable que estas dificultades estén asociadas a la falta de precisiones en lo referente a la relación entre los conductores y la empresa, ya que la ley establece que la empresa es la encargada de la vigilancia y constatación del cumplimiento de la norma pero no especifica los mecanismos para realizar dicha vigilancia. Adicionalmente el esquema de afiliación para la prestación del servicio dificulta el control.

#### **12.3.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Se establece que las empresas deben tener permanentemente a disposición de la autoridad de transporte competente las estadísticas, libros y demás documentos que permitan verificar la información suministrada.
- La empresa tiene la obligación de vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio. En el caso de que un conductor no tenga la licencia y la empresa no haya realizado esa constatación, se establecerán sanciones para la empresa. (Decreto\_176\_2001)
- La empresa tiene la responsabilidad de mantener programas de control sobre las infracciones de tránsito cometidas por sus conductores. (Decreto\_176\_2001)

### **12.3.4.3. Férreo**

#### **12.3.4.3.1. Normatividad**

##### **a. Condiciones físicas-Licencias**

- El personal operador o auxiliar del equipo deberá someterse a exámenes médicos y prácticos en la especialidad correspondiente.
- El concesionario de la infraestructura desarrolla adicionalmente exámenes a los profesionales que van a participar en la movilización de trenes sobre la infraestructura que está a su cargo. Los criterios de evaluación en este caso están basados en el conocimiento y experiencia del asesor técnico del concesionario.

##### **b. Capacitación**

- El personal operador o auxiliar del equipo deberá someterse a exámenes teóricos y técnicos.
- Se deben llevar a cabo exámenes de capacitación a jefes de estación, maquinistas, operadores, auxiliares de tren, motoristas de carro-motores, y motoristas de maquinas carrileras autopropulsadas.

#### **12.3.4.3.2. Análisis**

En general se observa que los requisitos exigidos buscan comprobar estrictamente la capacitación teórica y técnica y experiencia del personal para determinar un cargo específico. De modo que la norma se presenta como una norma robusta que cumple con el objetivo de esta regulación.

#### **12.3.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- En particular, el concesionario evalúa la información de carácter técnico y de seguridad
- La Empresa Colombiana de Vías Férreas (FERROVIAS) es la institución reconocida por toda la industria férrea colombiana para evaluar la capacitación de los profesionales involucrados en la provisión de los servicios ferroviarios. FERROVIAS tiene esta atribución de acuerdo al Reglamento de Movilización de Trenes, el cual, debe ser adoptado por el concesionario de la infraestructura.

### **12.3.4.4. Aéreo**

#### **12.3.4.4.1. Normatividad**

##### **a. Condiciones físicas-Licencias**

- El RAC en la parte 2 y el OACI en el Anexo 1 establecen normas comunes a todas las licencias del personal aeronáutico y el entorno de aplicabilidad. Esa parte contiene las disposiciones relativas a la expedición de licencias y autorizaciones al personal aeronáutico que haya completado los requisitos necesarios en Colombia, así como a la homologación o convalidación de licencias otorgadas válidamente en el extranjero.

- Para obtener la autorización para actuar como personal aeronáutico deberá ser titular de una licencia válida o permiso que corresponda a las funciones que haya de ejercer. La licencia habrá sido expedida por la Aerocivil; o la de cualquier otro Estado contratante de la - OACI y convalidada por la autoridad aeronáutica colombiana. Para la expedición de una licencia o habilitación, la Aerocivil exigirá al aspirante el cumplimiento de todos los siguientes requisitos (RAC – Art. 2.1.13):
  - Edad mínima 17 años y ser bachiller
  - Tener Cédula de ciudadanía.
  - Constancia de aprobación de estudios profesionales o técnico aeronáuticos correlativos a la licencia
  - Experiencia demostrable (Bitácora de Vuelo)
  - Exámenes (teóricos y prácticos con validez máxima de un (1) año; y los exámenes prácticos o de vuelo, seis (6) meses)
  - Instrucción de vuelo y aptitud psicofísica
  - Certificado Médico vigente, cuando se requiera en la categoría que corresponda.

Las Licencias que otorga la Autoridad Aeronáutica Colombiana al personal aeronáutico son las siguientes (RAC- Art. 2.1.2.1)

Alumno Piloto Avión o helicóptero Piloto privado avión	Técnico especialista en aviónica (sistemas eléctricos, electrónicos e instrumentos)
Piloto privado-helicóptero	Ingeniero especialista aeronáutico
Piloto comercial avión	Despachadores de aeronaves
Piloto comercial Helicóptero	Controlador de tránsito aéreo
Piloto de transporte de línea aérea avión Piloto de planeador	Operador de estación aeronáutica
Piloto de globo libre	Bombero aeronáutico
Ingeniero de vuelo avión	Instructor de vuelo avión o helicóptero
Ingeniero de vuelo helicóptero Navegante de vuelo	Instructor de vuelo – planeador ó globo
Auxiliar de servicios a bordo	Instructor de ingenieros de vuelo
Técnico de línea aviones	Instructores de tierra en
Técnico de línea helicópteros	Especialidades aeronáuticas
Técnico especialista en reparación de plantas motrices	Técnico especialista en hélices
Técnico especialista en estructuras Metálicas y materiales	Inspector de aeronavegabilidad i
Técnico especialista en sistemas hidráulicos	Inspector de aeronavegabilidad ii

- El personal extranjero que desee obtener licencia definitiva como piloto privado, podrá hacerlo una vez haya cumplido con los requisitos siguientes
  - Presentar licencia de piloto expedida por la autoridad aeronáutica de su país de origen o del que le haya otorgado la licencia de piloto privado
  - Examen de vuelo certificado por un instructor autorizado.
  - Exámenes sobre regulaciones aéreas colombianas y procedimientos radiotelefónicos.
  - Certificado médico vigente.
  - Libro de vuelo actualizado y registrado por la UAEAC.
  - Hablar el idioma español.

- Presentar cédula de extranjería o visa de residente.
- Incluyendo los anteriores, existen requisitos particulares para cada una de las categorías enumeradas anteriormente que dependen de la actividad aeronáutica a desarrollar por el aspirante. (RAC- Cap.II)
- La vigencia de dichas licencias depende de la categoría y varía entre 6 y 24 meses. (RAC - Art. 2.1.4)
- El Descripción de la parte 2 del reglamento contempla - entre otros- los siguientes aspectos sobre el Personal aeronáutico:
- Subparte A - Licencias al personal: (i) tripulación de vuelo, (ii) otros tripulantes, (iii) personal técnico terrestre, (iv) personal técnico de los servicios protección y apoyo al vuelo, (v) instructores.
- En la subparte B - aptitud psicofísica del personal aeronáutico: (i) prevención del alcohol y las drogas en el personal aeronáutico, (ii) de los médicos delegados, (iii) instancias de reclamación.

#### **b. Capacitación**

En la subparte C - preparación del personal aeronáutico de la aviación civil: (i) centros de instrucción aeronáutica, (ii) instrucción para tripulantes de vuelo, (iii) instrucción para otros tripulantes, (iv) instrucción para personal técnico terrestre, (v) instrucción para personal de protección y apoyo al vuelo.

#### **12.3.4.4.2. Análisis**

En general se observa que los requisitos exigidos buscan comprobar estrictamente la capacitación y experiencia del personal para determinar un cargo determinado. De modo que la norma se presenta como una norma robusta que cumple con el objetivo de esta regulación.

#### **12.3.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

#### **12.3.4.5. Marítimo**

##### **12.3.4.5.1. Normatividad**

##### **a. Condiciones físicas-Licencias**

- Los operadores de servicios portuarios no requieren de una licencia como tal para poder operar en los diferentes puertos colombianos pero si deben registrarse en la Superintendencia de Puertos y transporte.

- La relación del operador portuario es directamente con la Sociedad portuaria en donde presta sus servicios y con el usuario o cliente. Cualquier falla esta sancionada por el Decreto 1002/93 que contiene sanciones y procedimientos administrativos.
- La operación de pilotos prácticos tiene su propia reglamentación mediante la Ley 658 de 2001 por la cual se regula la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio publico en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional.
- Otra categoría de personal operador se refiere a los trabajadores especializados marítimos los cuales están regulados por el Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW / 78) allí se establece los requisitos mínimos que debe satisfacer la gente de mar para obtener la licencia de navegación y son reglas aceptables para el entrenamiento y la titulación y en la norma nacional Decreto 2324/84 en su Título VII Del Personal la Marina Mercante para la habilitación y licencias del personal de mar y de tierra.

#### **b. Seguridad**

- El Operador Portuario será responsable de conformidad con el Código Civil, Código de Comercio y demás disposiciones, desde el momento en que se hace cargo de las mercancías, equipos portuarios e instalaciones portuarias, hasta el momento en que las pone en poder o a disposición de la persona facultada para recibirlas.
- Para amparar los riesgos, los Operadores Portuarios constituirán pólizas apropiadas, que serán establecidas de acuerdo con el estudio de evaluación de los mismos, que contraten con las Sociedades Portuarias o las personas a quienes prestan sus servicios.
- Por otra parte el Operador Portuario debe cumplir con el reglamento de operaciones que tiene cada Sociedad Portuaria o Terminal en donde preste sus servicios. Este esta regido por la Resolución 71\_1997, de esta norma se habla mas extensamente en el punto de reglamentación sobre infraestructura mas adelante.

#### **12.3.4.5.2. Análisis**

- Las normas sobre servicios de operación portuaria están de acuerdo a los estándares internacionales, por ejemplo con el convenio sobre facilitación del trafico marítimo internacional (FAL 65), el cual contiene directrices en la relación puerto – buque.
- La norma sobre seguridad en la operación y el personal especializado tanto de mar como de tierra responde a las exigencias internacionales, especialmente a lo que se refiere el Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW / 78).

#### **12.3.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Algunas de las disposiciones que deben observar los operadores de servicios portuarios, son exigidas por las sociedades portuarias directamente. De esta manera la relación entre la Superintendencia de Puertos y Transporte y el operador portuario no es directa, tan solo hay una exigencia de registro pero no de control directo.

#### **12.3.4.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

Cada uno de los diferentes cargos asociados a la prestación del servicio de transporte fluvial requiere una licencia específica. Para la obtención de la licencia la autoridad encargada exige diferentes requisitos asociados con la capacitación y la experiencia que requiere el cargo.

#### **12.4. REQUISITOS TÉCNICOS DE EQUIPOS**

Los equipos deben cumplir con determinados requisitos de tipo técnico-mecánico y físico para asegurar que la prestación del servicio se haga de forma segura, eficiente y con el mínimo de repercusiones al medio ambiente. En general para todos los modos los requerimientos a los equipos son para ingresar a la prestación del servicio, el seguimiento durante la operación no es tan evidente, excepto en los modos aéreo y marítimo debido a que la normatividad internacional define algunos estándares que deben ser considerados antes de cada viaje. En todos los modos se regulan básicamente 3 aspectos que son las características mecánicas y físicas (capacidad), el impacto ambiental y los componentes de seguridad. Dichas características son evaluadas para la expedición de certificados o licencias que son prerrequisitos para los documentos requeridos para poder operar. En el caso del transporte terrestre (urbano, carretero y ferreo) la capacidad tiene límites de acuerdo a la interrelación con la infraestructura, para no ocasionar daños. En el transporte aéreo y marítimo la capacidad se asocia con condiciones de seguridad de la carga o los pasajeros, para prevenir accidentes.

##### **12.4.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>72</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- Protección del medio ambiente
- Eficiencia
- Sostenibilidad

##### **12.4.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Estándares mecánicos-técnicos, de carrocería, de peso y capacidad, de seguridad y de control de impacto ambiental.
- Periodicidad del mantenimiento

##### **12.4.3. INDICADORES**

---

<sup>72</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- Disponibilidad de equipos en condiciones adecuadas: Se puede evidenciar en índice de vehículos que incumplen las normas técnicas (Cantidad de infracciones en un periodo de tiempo a las empresas o los vehículos), índice de vehículos que realizan las revisiones exigidas (Certificaciones), índices de accidentalidad debido a fallas de los equipos.

#### **12.4.4. EN LOS MODOS**

##### **12.4.4.1. Urbano**

###### **12.4.4.1.1. Normatividad**

###### **a. Las características mecánicas**

- Características técnicas de potencia y eficiencia. (Homologación. Ley 336\_1996 Art. 22 a 24)
- Funcionamiento de frenos, sistema de dirección, sistema de suspensión, sistema de señales visuales y audibles permitidas y sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos, y cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales. (Código de Tránsito del 2002), (Ley 769\_2002)
- Parámetros específicos para los vehículos que entren a prestar el servicio. (Resolución 007126 de 1995)
- Buen funcionamiento del sistema mecánico del sistema eléctrico y del conjunto óptico.
- Eficiencia del sistema de combustión interno (Ley 769\_2002 Art.51)
- Buen estado del sistema de frenos constatando especialmente, en el caso en que éste opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.
- Las llantas del vehículo. (Ley 769\_2002 Art.51)

###### **b. La carrocería**

- Características técnicas de comodidad y dimensiones (Homologación. Ley 336\_1996 Art. 22 a 24)
- El adecuado estado de la carrocería. (Ley 769\_2002 Art.51)
- El buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público. (Ley 769\_2002 Art.51)
- Características externas que comprometan la seguridad de otros usuarios: Defensas rígidas diferentes de las instaladas originalmente por el fabricante.

###### **c. Las emisiones, el impacto ambiental**

- La vida útil máxima de los vehículos de servicio colectivo de pasajeros se estableció de 20 años, en procura de reducir los problemas de carácter ambiental y funcional que ocasionan los vehículos que llevan mucho tiempo en el servicio. Con base en lo anterior se establecieron los plazos máximos para la salida del servicio de los vehículos de servicio público que tuvieran más de 20 años. Sin embargo, los propietarios de este tipo de vehículos también podrán realizarle al vehículo una intervención sustancial, consistente principalmente en el cambio de motor y otras intervenciones, para alargar la

vida útil del vehículo. Esta figura es conocida como **transformación** o **repotenciación**, y permite prorrogar la vida útil del vehículo hasta por diez años. (Ley 105\_1993)

- Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia. (Ley 769\_2002 Art.51)
- La revisión de gases de vehículos automotores de servicio público se realizará anualmente.
- Niveles de ruido

**d. El peso, la capacidad**

- Condiciones de peso, dimensiones, capacidad de acuerdo con lo que se señale en el reglamento respectivo, para efectos de la homologación correspondiente. (Ley 336\_1996 Art.31)

**e. El mantenimiento**

- Revisión técnico-mecánica anual, en la cual se debe verificar como mínimo (Ley 769\_2002 Art.50):
  1. El adecuado estado de la carrocería.
  2. Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia.
  3. El buen funcionamiento del sistema mecánico.
  4. El funcionamiento adecuado del sistema eléctrico y del conjunto óptico.
  5. Eficiencia del sistema de combustión interno.
  6. Elementos de seguridad.
  7. Buen estado del sistema de frenos constatando especialmente, en el caso en que éste opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.
  8. Las llantas del vehículo.
  9. El buen funcionamiento de la puerta de emergencia, que todo vehículo de transporte colectivo debe tener en cada uno de sus costados, de acuerdo con lineamientos del Ministerio de Transporte.
  10. El buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público.

**f. Los elementos de seguridad**

- Condiciones de control gráfico o electrónico de velocidad máxima (Ley 336\_1996 Art.31)
- Como mínimo una salida de emergencia en cada uno de sus costados, adicionalmente a las puertas de ascenso de pasajeros. (Ley 769\_2002 Art.51)
- Buen funcionamiento de la puerta de emergencia (Ley 769\_2002 Art.51)

**12.4.4.1.2. Análisis**

- La figura de la repotenciación ha sido bastante criticada, entre otras cosas porque permitió que vehículos muy viejos siguieran prestando el servicio, muchas veces sin realizar intervenciones profundas, y abriendo espacios para casos de corrupción en cuanto a la aprobación de la extensión de la vida útil.

- Desde la perspectiva del tránsito, se fijan los parámetros técnicos específicos de los equipos, en relación con sus dimensiones y condiciones técnico mecánicas. Pero, en este mismo marco las obligaciones por el control de la calidad de los equipos se asignan a la empresa sin dar mucha claridad en cuanto a mecanismos de control eficientes bajo el esquema de afiliación.
- No es clara la relación entre la licencia y la matrícula del vehículo, si bien se deduce que la primera es consecuencia de la segunda, es decir que en el proceso de matrícula se obtiene la licencia y la placa. Se debe anotar que previo a la importación a ensamble de los vehículos, se requiere de un concepto favorable que indique que el vehículo cumple con las normas de peso potencia y dimensiones establecidas en la ley. Bajo este marco se puede asumir que la totalidad de los vehículos que ingresan al parque, es decir que son registrados y matriculados, cumplen con las normas de calidad y seguridad mínimas establecidas.

#### **12.4.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Como mecanismo para mantener el control de las revisiones por parte de las autoridades correspondientes, los talleres de mecánica o centros de diagnóstico automotor deben llevar un registro computarizado de los resultados de las revisiones técnico-mecánicas y de gases de cada vehículo, incluso de los que no la aprueben. La revisión a los vehículos deberá realizarse en centros de diagnóstico automotor oficiales debidamente autorizados.
- Adicional a la revisión anual de gases y de los niveles de ruido que se incluye dentro de la revisión técnico – mecánica, los agentes de tránsito también pueden actuar cuando detecten irregularidades en cuanto a las normas de emisión de contaminantes o de generación de ruido por vehículos automotores. El agente no sólo puede exigir la vigencia del certificado de la revisión técnico-mecánica y de gases, sino que puede impartir al presunto infractor una boleta de citación para que el vehículo sea presentado en un centro de diagnóstico para una inspección técnica. Si en la revisión se encuentran fallas en el vehículo, su propietario debe corregir la falla y presentar nuevamente el vehículo para su revisión.
- Igualmente, si la autoridad de tránsito detecta una “ostensible y grave” violación de las normas ambientales podrá ordenar al infractor la inmediata revisión técnica del vehículo en un centro de diagnóstico autorizado para la práctica de la inspección técnica.

#### **12.4.4.2. Carretero**

##### **12.4.4.2.1. Normatividad**

#### **TRANPORTE DE PASAJEROS**

##### **a. Las características mecánicas**

- Características técnicas de potencia y eficiencia. (Homologación. Ley 336\_1996 Art. 22 a 24)
- Funcionamiento de frenos, sistema de dirección, sistema de suspensión, sistema de señales visuales y audibles permitidas y sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos, y

cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales. (Código de Tránsito del 2002), (Ley 769\_2002)

- Buen funcionamiento del sistema mecánico del sistema eléctrico y del conjunto óptico.
- Eficiencia del sistema de combustión interno (Ley 769\_2002 Art.51)
- Buen estado del sistema de frenos constatando especialmente, en el caso en que éste opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.
- Las llantas del vehículo. (Ley 769\_2002 Art.51)

**b. La carrocería**

- Características técnicas de comodidad y dimensiones (Homologación. Ley 336\_1996 Art. 22 a 24)
- El adecuado estado de la carrocería. (Ley 769\_2002 Art.51)
- El buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público. (Ley 769\_2002 Art.51)

**c. Las emisiones, el impacto ambiental**

- Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia. (Ley 769\_2002 Art.51)

**d. El peso, la capacidad**

- Condiciones de peso, dimensiones, capacidad de acuerdo con lo que se señale en el reglamento respectivo, para efectos de la homologación correspondiente. (Ley 336\_1996 Art.31)

**e. El mantenimiento**

- Revisión técnico-mecánica anual, en la cual se debe verificar como mínimo (Ley 769\_2002 Art.50):
  - El adecuado estado de la carrocería.
  - Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia.
  - El buen funcionamiento del sistema mecánico.
  - El funcionamiento adecuado del sistema eléctrico y del conjunto óptico.
  - Eficiencia del sistema de combustión interno.
  - Elementos de seguridad.
  - Buen estado del sistema de frenos constatando especialmente, en el caso en que éste opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.
  - Las llantas del vehículo.
  - El buen funcionamiento de la puerta de emergencia, que todo vehículo de transporte colectivo debe tener en cada uno de sus costados, de acuerdo con lineamientos del Ministerio de Transporte.
  - El buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público.

**f. Los elementos de seguridad**

- Implementos mínimos del equipo de carretera (Ley 769\_2002 Art.30)
- Como mínimo una salida de emergencia en cada uno de sus costados, adicionalmente a las puertas de ascenso de pasajeros. (Ley 769\_2002 Art.51)
- Buen funcionamiento de la puerta de emergencia (Ley 769\_2002 Art.51)
- Control del transporte de objetos que puedan atentar la integridad física de los usuarios; ni animales, salvo que se trate de perros lazarillos. El equipaje deberá transportarse en la bodega, baúl o parrilla. Se aplican las normas generales, en cuanto a los aditamentos y requerimientos de salidas de emergencia establecidas en la norma general. (Ley 769\_2002)

## **TRANPORTE DE CARGA**

### **a. Las características mecánicas**

- Características técnicas de potencia y eficiencia.(Homologación. Ley 336\_1996 Art. 22 a 24)
- Funcionamiento de frenos, sistema de dirección, sistema de suspensión, sistema de señales visuales y audibles permitidas y sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos, y cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales. (Código de Tránsito del 2002), (Ley 769\_2002)

### **b. La carrocería**

- Los vehículos deben cumplir con los límites de dimensiones establecidos, con el fin de asegurar una correcta operación de los equipos especialmente en las condiciones de cargue y uso. (Res. 2501\_02 Res. 2888\_02 Res. 3791\_88)

### **c. Las emisiones, el impacto ambiental**

- Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia. (Ley 769\_2002 Art.50)

### **d. El peso, la capacidad**

- Los vehículos deben cumplir con los límites de pesos con el fin de preservar la estabilidad de la infraestructura vial y asegurar una correcta operación de los equipos especialmente en las condiciones de cargue y uso. (Res. 2501\_02 Res. 2888\_02 Res. 3791\_88)

### **e. El mantenimiento**

Revisión técnico-mecánica anual, en la cual se debe verificar como mínimo (Ley 769\_2002 Art.50):

1. El adecuado estado de la carrocería.
2. Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia.
3. El buen funcionamiento del sistema mecánico.
4. El funcionamiento adecuado del sistema eléctrico y del conjunto óptico.
5. Eficiencia del sistema de combustión interno.

6. Elementos de seguridad.
7. Buen estado del sistema de frenos constatando especialmente, en el caso en que éste opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.
8. Las llantas del vehículo.
9. El buen funcionamiento de la puerta de emergencia, que todo vehículo de transporte colectivo debe tener en cada uno de sus costados, de acuerdo con lineamientos del Ministerio de Transporte.
10. El buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público.

#### **f. Los elementos de seguridad**

- Implementos mínimos del equipo de carretera (Ley 769\_2002 Art.30)
- Disposiciones especiales para el manejo de cargas peligrosas (Decreto 173\_2001)

#### **12.4.4.2.2. Análisis**

- Si bien se exigen salidas de emergencia en los vehículos de pasajeros, independientes de las puertas de acceso y descenso, en el transporte intermunicipal, muchos equipos no disponen de ella y la gran mayoría solo disponen de una ventana especial, a pesar que en la revisión periódica se establece que la salida de emergencia debe ser una puerta.
- Las normas de homologación, si bien se aplican a los usuarios de los equipos, deben ser cumplidas por los fabricantes, ensambladores e importadores. Se establecen en función de la capacidad de los puentes y del diseño de las vías. Al limitar la capacidad de carga, se interviene en el costo por tonelada transportada, situación que dada la variedad de equipos favorece a algunos y lleva a que se adulteren las condiciones físicas de los camiones.
- Se debe anotar que la tarjeta de registro de los vehículos aunque no constituye una licencia en el sentido estricto, en la práctica cumple esta función en la medida que es de obligatorio porte. En este sentido este documento duplica la licencia de tránsito. Se observa que este registro no establece vínculo entre la empresa y el transportador, pues es expedida al propietario o tenedor del vehículo.
- En general los requisitos establecidos no guardan relación directa con la calidad ni de los equipos, que se asume esta dada por los fabricantes o importadores, ni con la de las condiciones de movilidad de la carga, exceptuando el transporte de cargas peligrosas y especiales.

#### **12.4.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

En el caso de los vehículos, la supervisión y control de las normas está delegada a los concesionarios privados (empresas), los cuales deben

- Mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio.
- Vigilar que los vehículos cuenten con las condiciones de seguridad y comodidad reglamentados por el Ministerio de Transporte.
- Desarrollar el programa de revisión y mantenimiento preventivo de los equipos

- Llevar y mantener en sus archivos, una ficha técnica por cada vehículo, que contenga entre otros, su identificación, fecha de revisión, taller responsable, reparaciones efectuadas, reporte, control y seguimiento. Esta ficha no podrá ser objeto de alteraciones o enmendaduras.
- Mantener vigentes las pólizas de seguros de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual que ampare todos los vehículos vinculados, exigidas en las disposiciones legales. Los equipos destinados a la prestación del servicio público de transporte deberán reunir las condiciones técnico - mecánicas establecidas para su funcionamiento, circunstancia que se presumirá con la adquisición de los seguros legalmente exigidos, sin perjuicio de que las autoridades competentes ordenen su revisión periódica o para determinados casos. (Ley 336\_1996 Art. 38)
- La revisión a los vehículos deberá realizarse en centros de diagnóstico automotor oficiales debidamente autorizado.
- La inspección, vigilancia y control de la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

#### **12.4.4.3. Férreo**

##### **12.4.4.3.1. Normatividad**

###### **a. Las características mecánicas**

- Probar que los equipos cuentan con las especificaciones técnico-mecánicas que exigen las normas internacionales, y el fabricante. Características técnicas del sistema de comunicaciones (en lo relativo al equipo y las frecuencias)
- El Gobierno permitirá y facilitará la importación de los equipos y suministros en general que sean necesarios para prestar y modernizar el transporte ferroviario (Ley 336\_1996).

###### **b. La carrocería**

- El diseño de los equipos en concordancia con el uso propuesto para garantizar comodidad y accesibilidad
- Las especificaciones técnicas de los equipos y las especificaciones técnicas de la vía deben corresponderse mutuamente

###### **c. Las emisiones, el impacto ambiental**

- Al iniciar el tercer año de operación, la empresa de transporte ferroviario deberá presentar las certificaciones de conformidad con las normas de gestión ambiental definidas.

###### **d. El mantenimiento**

- Programas de mantenimiento preventivo y correctivo. Se considera un condición mínima de seguridad que las empresas adopten un programa anual de mantenimiento

preventivo, y correctivo de los equipos. Dicho programa debe elaborarse atendiendo a normas nacionales, e internacionales sobre la materia;

- Fichas técnica de mantenimiento. Así mismo, las empresas deben contar con una ficha técnica de mantenimiento para cada uno de los equipos que contenga, entre otros requisitos, la identificación del mismo, la fecha de revisión, las reparaciones efectuadas, y los reportes de control y seguimiento.

#### **e. Los elementos de seguridad**

- Los aspectos de mantenimiento son considerados condiciones mínimas de seguridad.
- Seguridad en la operación. Las empresas deben disponer de un sistema de información idóneo, que les permita hacer un seguimiento al movimiento de los pasajeros y la carga, y conocer su estado y ubicación.
- Normativa interna sobre manipulación, transporte, y almacenamiento de mercancías.

#### **12.4.4.3.2. Análisis**

De acuerdo a la práctica actual de la industria, es el concesionario de la infraestructura quien se encarga de evaluar y certificar que el material técnico es adecuado en términos técnicos. Actualmente el concesionario está aplicando el reglamento de la American Association of Railways. No obstante, en entrevistas realizadas por NERA al personal del concesionario se ha indicado que en algunos casos es necesario adaptar ese reglamento a las características específicas de la industria en Colombia.

#### **12.4.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- En particular, el concesionario evalúa la información de carácter técnico y de seguridad
- Las Fichas técnicas representan un mecanismo de control y seguimiento

#### **12.4.4.4. Aéreo**

##### **12.4.4.4.1. Normatividad**

###### **a. Las características mecánicas y física**

- El Reglamento Aeronáuticos de Colombia (RAC) desarrollan las reglas para
  - Construcción de aeronaves, y sus partes, componentes y accesorios
  - Aprobación de productos, partes y componentes importados
  - Requisitos para identificación de aeronaves, motores de aeronaves y hélices.

###### **b. Las emisiones, el impacto ambiental**

- Para otorgar la aeronavegabilidad es necesario cumplir con la certificación de peso y balance de la aeronave, con la lista de equipo fijo instalado e instrucciones de carga, en cumplimiento con los requisitos del fabricante.

###### **c. El mantenimiento**

- El RAC reglamenta las normas de mantenimiento de aeronaves, en concreto aspectos como
  - mantenimiento preventivo

- reconstrucción y alteración
- inspecciones de sistemas y operaciones
- Ninguna persona puede operar una aeronave con un tanque de combustible instalado dentro del compartimiento de pasajeros, o en uno de los compartimientos de equipaje

#### **12.4.4.4.2. Análisis**

No se tiene una norma que se asocie o que adapte al reglamento colombiano las recomendaciones del anexo 16 de la OACI sobre el control del ruido de las aeronaves. Adicionalmente la reglamentación adicional en materia ambiental es emitida por el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

#### **12.4.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Los reglamentos antes mencionados establecen los estándares relacionados con aspectos técnicos de las aeronaves. Pero existen certificaciones que expide el ente regulador para permitir que las aeronaves operen que representan el control y seguimiento de dichos estándares. Así, la certificación de aeronavegabilidad es el aspecto de mayor relevancia, ya que es el documento que expide la Aerocivil en el que se constatan las condiciones según las cuales la aeronave se considera aeronavegable de acuerdo con los requisitos de su certificación y otras instrucciones e información necesarias para la utilización dentro de las normas de seguridad. Los requisitos técnicos para su obtención son los siguientes:

- Registro estadístico del mantenimiento de la aeronave, motores, hélice o rotores y otros componentes. Certificación de la organización de mantenimiento del peso y balance de la aeronave, con la lista de equipo fijo instalado e instrucciones de carga, en cumplimiento con los requisitos del fabricante.
- Certificación de la organización de mantenimiento o de inspector licenciado.
- Certificación de la organización de mantenimiento o de inspector licenciado, de esa organización, certificando que la aeronave ha sido inspeccionada.
- Artículo 39. Anotaciones en los certificados y licencias: Toda aeronave o pieza de ésta, respecto a la cual exista una norma internacional de aeronavegabilidad o de comportamiento de vuelo y que deje de satisfacer en algún aspecto dicha norma en el momento de su certificación, debe llevar anotada en el certificado de aeronavegabilidad, o agregada a éste, una enumeración completa de los detalles respecto a los cuales deje de satisfacer dicha norma; (Decreto\_2007\_1991)

#### **12.4.4.5. Marítimo**

##### **12.4.4.5.1. Normatividad**

###### **a. Las características mecánicas y capacidad**

- Clasificación: La autoridad marítima competente hará la correspondiente clasificación de las naves, desde el punto de vista técnico y de uso y con base en eso reglamentará las especificaciones técnicas de las construcciones idóneas para la navegación (Ley 1\_1991).
  - Hay dos clases de naves: Las embarcaciones mayores, cuyo tonelaje sea o exceda de veinticinco toneladas, y las embarcaciones menores, cuyo registro no alcance el

indicado tonelaje. (Decreto 410\_1971 Art. 1492,1433). Para todos los efectos el tonelaje se considera el neto de registro, salvo que se exprese otra cosa. Las unidades remolcadoras se consideran como embarcaciones mayores.

- Para servicio internacional, la clasificación de las naves la efectuará las Sociedades de Clasificación Internacional a quienes la Dirección General Marítima - DIMAR les haya delegado el reconocimiento, clasificación, inspección y expedición de los certificados correspondientes y se encuentren debidamente inscritas ante la misma. (Decreto 804\_2001 Art.20)
- Las de cabotaje tendrán las siguientes características:
  - a) Naves con capacidad hasta de 300 pasajeros;
  - b) Naves para transporte mixto hasta de 150 pasajeros;
  - c) Naves para transporte de sustancias nocivas líquidas a granel, hasta de 100 TRB;
  - d) Naves para transporte de carga líquida a granel, hasta de 150 TRB;
  - e) Naves para transporte de carga general o de graneles secos, hasta de 1000 TRB.
- Además el Decreto 2324/84 en el Título VI Régimen Administrativo de la Nave y Artefacto Naval tiene otras disposiciones que rigen para el uso de las naves así como para la construcción, reparación o modificación de naves.

#### **b. Las características físicas**

- El Convenio Internacional sobre líneas de carga (Convenio LL 66/88) en el anexo técnico contiene varias medidas adicionales de seguridad relativas a puertas, portas de desagüe, escotillas y otros elementos del buque. El objetivo principal de estas medidas es garantizar la integridad de estanquidad del casco de los buques por debajo de la cubierta de francobordo.
- El Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes (COLREG / 72) agrupa las disposiciones en secciones que tratan de las reglas de rumbo y gobierno, luces, marcas y señales acústicas y luminosas. Hay también cuatro anexos que contienen prescripciones técnicas relativas a la posición y características de las luces y marcas, aparatos de señales acústicas, señales adicionales para buques de pesca que se encuentren faenando muy cerca de otros y sobre señales internacionales de socorro.

#### **c. Las emisiones, el impacto ambiental**

- Condiciones de prevención de la contaminación. Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques. (Convenio MARPOL 73/78)

#### **d. Los elementos de seguridad**

- El Convenio Internacional sobre líneas de carga (Convenio LL 66/88) con el objetivo principal de establecer límites respecto del calado hasta el que se puede cargar un buque para contribuir a la seguridad de la navegación. Esos límites se establecen en forma de francobordo, junto con normas relativas a la estanquidad a la intemperie y la integridad de estanquidad.
- Según el Decreto 2324 de 1984 le corresponde a DIMAR controlar la seguridad de las naves. La autoridad otorgará los correspondientes certificados de seguridad a las naves y artefactos navales inspeccionados cuando reúnan las condiciones de seguridad previstas en la Ley, en los convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional y en las reglamentaciones (Art. 110). Como por ejemplo la reglamentación contenida en el capítulo de Seguridad de las Naves del Convenio SOLAS de 1974. Este

último considerado como el más importante de todos los tratados internacionales relativos a la seguridad de los buques mercantes.

- Las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales se determinarán de acuerdo con la naturaleza y finalidad de los servicios que presten y de la navegación que efectúen.
- Por otra parte se aplica además el Convenio Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (INMARSAT/76) que trata sobre las comunicaciones marítimas contribuyendo así a mejorar las comunicaciones de socorro y las destinadas a la seguridad de la vida humana en el mar, el rendimiento y explotación de los buques, los servicios marítimos de correspondencia pública y la capacidad de radio determinación, cuyo manejo corresponde al Ministerio de Comunicaciones, quien tiene un acuerdo de explotación.

#### **12.4.4.5.2. Análisis**

La normatividad sobre seguridad de las naves está de acuerdo con la norma internacional y así se aplica, con el objetivo principal de hacer cumplir las normas mínimas de seguridad para la construcción, el equipo y la utilización de los buques. Convenio SOLAS de 1974 y Protocolo de 1978.

#### **12.4.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La vigilancia técnica sobre las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales es ejercida por la autoridad marítima, mediante las inspecciones ordinarias y extraordinarias que establezcan la reglamentación y los convenios internacionales aplicables en Colombia. Las naves de transporte marítimo deben ser aptas para el servicio al que están destinadas, disponer de clasificación vigente y contar con los certificados vigentes de seguridad, navegabilidad y de prevención de la contaminación, expedidos por la Autoridad Marítima del Estado del Pabellón o por una Sociedad de Clasificación reconocida internacionalmente, los cuales deben ser presentados cuando las autoridades colombianas competentes lo requieran.

En cuanto a las naves extranjeras: La Autoridad Marítima, para verificar las condiciones de navegabilidad, seguridad y prevención de contaminación de una nave extranjera, puede disponer su inspección y aún impedir su salida, dando aviso de ello al respectivo Cónsul.

### **12.4.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

En el contexto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones los equipos requeridos para la prestación del servicio hacen parte de la infraestructura del sistema.

#### **12.4.5.1.1. Acueducto, alcantarillado y saneamiento**

El servicio público domiciliario de acueducto además de la distribución, conexión y medición de agua incluye también actividades complementarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento y transporte. Cada una de las actividades complementarias antes enunciadas requiere de ciertos equipos para los cuales la normatividad define características de diseño y operación.

De igual manera el servicio público domiciliario de alcantarillado tiene actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

#### **12.4.5.1.1.1. Normatividad-Descripción**

La Documentación Técnico Normativa del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se enuncia a continuación:

1. Resolución No. 1096/2000 de Noviembre de 2000 por la cual se adopta el Reglamento técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.
2. SECCIÓN I, TITULO A: Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico
3. SECCIÓN II, TITULOS B, C, D, E, F, G. Conteniendo los Manuales de Prácticas de Ingeniería para:
  - Acueductos
  - Potabilización
  - Alcantarillados
  - Tratamiento de aguas residuales
  - Aseo urbano
  - Aspectos complementarios de construcción de obras civiles
4. SECCIÓN III, TITULO H: Compendio de la Normatividad Técnica Y Jurídica
5. Guías Facilitadoras para Elaboración de Proyectos

Cada título de la sección II es un Manual de prácticas de buena ingeniería, en donde se establecen los criterios y recomendaciones para el diseño, construcción, supervisión técnica, interventoría, operación y mantenimiento propios del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Al inicio de cada Título se presenta un listado que describe brevemente el contenido de las Normas Técnicas Colombianas e Internacionales de los productos terminados, de los ensayos de control de calidad y de procedimientos, referenciados por su Código en el texto del respectivo Título. También se mencionan las leyes, decretos y legislación colombiana pertinente.

#### **▪ Parámetros de Diseño de Equipos**

Existen muchos equipos asociados a la prestación del servicio. Específicamente, los diferentes equipos están asociados a procesos de las actividades complementarias al servicio. Así por ejemplo, existen equipos de bombeo asociados al proceso de captación de agua subterránea, tanques asociados al proceso de almacenamiento y compensación o vehículos requeridos para realizar la recolección de residuos sólidos.

En términos generales, para todos los sistemas, independientemente del nivel de complejidad, los diseños para construir las obras de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico son obligatorios y deben garantizar el cumplimiento de los requisitos, parámetros y normas técnicas establecidas en el RAS. Estos diseños deben contemplar

todos los estudios hidráulicos, sanitarios, estructurales, geotécnicos, mecánicos, eléctricos, ambientales y en general todas las actividades propias de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico. La interventoría o revisión de los diseños debe realizarse en los niveles de complejidad medio, medio alto y alto.

#### **12.4.5.1.2. Energía y distribución de Gas Combustible**

##### **12.4.5.1.2.1. Normatividad-Descripción**

El sistema interconectado nacional está compuesto por los siguientes elementos conectados entre sí: las plantas y equipos de generación, la red de interconexión, las redes regionales e interregionales de transmisión, las redes de distribución, y las cargas eléctricas de los usuarios.

La Ley 143 de 1994 define que los equipos asociados a las redes de distribución serán propiedad de las empresas como elementos de la red nacional de interconexión, pero deberán operarlos con sujeción al Reglamento de Operación y a los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Operación.

El incumplimiento de las normas de operación de la red nacional de interconexión, la omisión en la obligación de proveer el mantenimiento de las líneas, subestaciones y equipos asociados y toda conducta que atente contra los principios que rigen las actividades relacionadas con el servicio de electricidad, dará lugar a las sanciones que establezca la autoridad competente.

En relación con el sector energético la función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del usuario en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio. Para el cumplimiento del objetivo antes definido, la Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad establecerá el Reglamento de Operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del Sistema Interconectado Nacional, después de haber oído los conceptos del Consejo Nacional de Operación y establecerá pautas para el diseño, normalización y uso eficiente de equipos y aparatos eléctricos.

#### **12.4.5.1.3. Telecomunicaciones**

##### **12.4.5.1.3.1. Normatividad-Descripción**

Hacen parte de la red los equipos de conmutación, transmisión y control, cables y otros elementos físicos, el uso de los soportes lógicos, y la parte del espectro electromagnético asignada para la prestación de los servicios y demás actividades de telecomunicaciones.

Las características técnicas de los equipos de conmutación y transmisión asociados al nodo de acceso a la interconexión estarán definidas en la solicitud de acceso, uso e interconexión que presente el operador solicitante.

La Oferta Básica de Interconexión, OBI, y los contratos y servidumbres deben contener información Técnico Operacional relacionada con la responsabilidad con respecto a la instalación, prueba, operación y mantenimiento de equipos y enlaces de interconexión.

#### **12.4.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

En el contexto del transporte fluvial, los equipos (barcos, lanchas, remolcadores, transbordadores) deben cumplir con características mecánicas y físicas, con estándares asociados a las emisiones y el impacto ambiental, características de peso, capacidad, mantenimiento y requisitos de seguridad.

### **12.5. REQUISITOS TÉCNICOS DE INFRAESTRUCTURA**

La infraestructura está asociada a las vías por las que circula el transporte. En el caso del transporte terrestre (carretero, urbano y férreo) la normatividad define parámetros básicos de diseño y condiciones de mantenimiento. También existe infraestructura como terminales, puertos, aeródromos y, en general, todas las instalaciones físicas requerida para desarrollar la actividad transportadora. En el caso de estos últimos la normatividad colombiana se enfoca en requisitos para poder operar las infraestructuras más que en características físicas que deben tener las infraestructuras o los criterios técnicos con base en los cuales se debe diseñar este tipo de infraestructuras. Excepto en el caso de transporte aéreo ya que esta incluye criterios de carácter internacional.

#### **12.5.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>73</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre Circulación
- Integración nacional e internacional
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajeros
- Protección del medio ambiente
- Eficiencia
- Sostenibilidad

#### **12.5.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Especificaciones técnicas y parámetros de diseño de infraestructuras

#### **12.5.3. INDICADORES**

---

<sup>73</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- Disponibilidad de infraestructura que cumple con condiciones de servicio establecidas (Condiciones del pavimento, tiempos de acceso y salida de terminales, accesos para discapacitados)
- Estadísticas de accidentalidad por malas condiciones de infraestructura

## **12.5.4. EN LOS MODOS**

### **12.5.4.1. Urbano**

En cuanto a la infraestructura vial, aunque se han definido condiciones mínimas para la adecuada operación usualmente limitaciones presupuestales obligan a las ciudades a mantener sus vías en estados de deterioro. No obstante, en el caso de la infraestructura de los sistemas de transporte masivo (vías exclusivas, estaciones, portales, etc.) existen mecanismos de diversos tipos que han permitido un cumplimiento más riguroso de los estándares técnicos exigidos para las infraestructuras.

### **12.5.4.2. Carretero**

#### **12.5.4.2.1. Normatividad**

##### **12.5.4.2.1.1. INFRAESTRUCTURA VIAL**

###### **a. Tipo de superficie, materiales**

- Rugosidad máxima del pavimento: 2.5 IRI (índice de Rugosidad Internacional).

###### **b. La señalización**

- El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no mayor de 60 días posteriores a la sanción de esta ley, las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial y su aplicación y cumplimiento será responsabilidad de cada uno de los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción. Para ello respetará y acogerá los convenios internacionales que se hayan suscrito o se suscriban en relación con la reglamentación de la ubicación, instalación, demarcación y señalización vial. (Ley 769\_2002)

###### **c. Características de diseño (geométricas) mínimas**

- La Ley 105\_1993 establece las características geométricas de la red vial de acuerdo con su clasificación funcional. especificaciones de diseño (Ley 105\_1993. Art. 13):
  - Ancho de carril: 3.65 metros.
  - Ancho de berma: 1.80 metros.
  - Máximo porcentaje de zonas restringidas para adelantar: 40 por ciento.

###### **d. Elementos de Seguridad**

Igualmente la ley obliga a los concesionarios a disponer de un conjunto de equipos (grúas y ambulancias) y elementos mínimos de asistencia y seguridad a los usuarios de las vías, así como de un seguro contra daños y accidentes de

terceros, para cubrir los costos que se deriven de accidentes en la vía concesionada.

**e. Mantenimiento**

Adicionalmente dicha ley establece un marco contractual en relación con las obligaciones que tiene el concesionario de mantener unos índices de estado mínimos de la infraestructura vial.

#### **12.5.4.2.1.2. TERMINALES DE CARGA**

**a. Características de diseño mínimas**

Las instalaciones son de tipo privado, por lo que no se conocen normas específicas que establezcan limitaciones o condiciones para el desarrollo de facilidades de servicios al transporte de carga, diferentes a las que establecen las normas de ordenamiento territorial, y urbanas. En general estos proyectos solo se pueden desarrollar en áreas específicas dentro de los espacios urbanos o suburbanos destinados para este fin. El desarrollo del proyecto requiere de una licencia constructiva y en el caso de obras como patios, o bodegas se solicitan diseños especiales, para asegurar la minimización de impactos negativos en el entorno de las instalaciones.

**b. Elementos de Seguridad**

Los códigos y normas de policía, medio ambiente, comercio, etc. fijan parámetros de seguridad en la construcción de las edificaciones. Aspectos como demarcación de áreas de servicio, salidas de emergencia, disponibilidad de facilidades contra incendios y accidentes, disposición de desechos y contaminantes, estructuras antisísmicas, aislamientos etc., forman parte de las normas constructivas y operacionales específicas.

#### **12.5.4.2.1.3. TERMINALES DE PASAJEROS**

**a. Características de diseño mínimas**

- Se deben tener en cuenta los planes y programas diseñados por las oficinas de planeación municipal, así como el cumplimiento de los índices mínimos de movilización acordes con la oferta y la demanda de pasajeros, las redes y su flujo vehicular. Igualmente, sus instalaciones tendrán los mecanismos apropiados para el fácil desplazamiento de los discapacitados físicos, y serán de uso obligatorio por parte de las empresas de transporte habilitadas para ello. (Ley\_336\_1996 Art.62)
- Para la creación y operación de un terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se deberá efectuar un estudio de factibilidad que contenga la justificación económica, operativa y técnica del proyecto. El estudio de factibilidad deberá contener como mínimo: número de empresas de transporte, número y clase de vehículos, número de despachos, rutas que confluyen tanto en origen, tránsito o destino, número de habitantes en cuyo caso el municipio que aspire a tener un terminal debe tener una población certificada superior a cien mil habitantes, demanda total existente de transporte y la oferta de transporte. (Decreto 2762\_2001)
- La proyección de la infraestructura deberá garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, mínimo por los próximos 20 años, así como prever que la misma permita el adecuado acceso y salida del terminal de transporte en forma permanente. (Decreto 2761\_2001)

**b. Elementos de Seguridad**

Las Empresas Terminales de Transporte, deberán disponer dentro de las instalaciones físicas de cada Terminal de Transporte, de los equipos, el personal idóneo y un área suficiente para efectuar exámenes médicos generales de aptitud física y practicar la prueba de alcoholimetría a una muestra representativa de los conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo Terminal. (Decreto 2761\_2001)

#### **12.5.4.2.2. Análisis**

- En el marco de la legislación nacional, se asume que estas normas se cumplen y su reglamentación solo se extiende a fijar los parámetros de dimensión por categoría de vía en relación a su función dentro del conjunto del sistema vial.
- Las exigencias establecidas en los contratos de concesión han derivado en un mejoramiento de la calidad y seguridad en la operación de los vehículos en las carreteras, en especial en las que se derivan del buen estado de la superficie y el control en los puntos críticos desde el punto de vista de diseño geométrico.
- No existen centros especializados de infraestructura de servicios de carga abiertos a usuarios. Las instalaciones disponibles son privadas y de uso restringido a los propietarios. Estudios recientes han mostrado interés del sector privado, en el desarrollo de proyectos como centrales de carga o terminales integrales, pero enmarcadas dentro de proyectos inmobiliarios.
- El concepto de terminal que define la legislación es muy limitado pues solo hace referencia al terminal de pasajeros por carretera interurbana. En realidad el concepto general de terminal incluye modalidades distintas que varían de acuerdo al bien movilizado (carga o pasajeros) y al radio de acción (urbana, interurbana, internacional). Adicionalmente no se extiende a servicios como los intercambiadores u otras infraestructuras de integración de diferentes transportes. Esto representa una dificultad porque, por ejemplo, en el caso de Bogotá existen desarrollos de terminales de pasajeros para transporte de tipo urbano que a la fecha están desatendidos por la regulación vigente. (WAVR\_ Diagnóstico)
- Los requisitos para la habilitación y homologación de los terminales son muy generales en cuanto a la definición de los requerimientos de infraestructura y equipamientos físicos, al igual que en los servicios que debe prestar. Esto ha hecho que exigir determinados niveles de calidad y eficiencia en la operación sea muy difícil y entonces estos principios se evalúen de manera muy subjetiva. (WAVR\_ Diagnóstico)

#### **12.5.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

- Corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos por la ley.
- Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden Nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las Entidades Territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.
- La Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada, o a través de sus entidades

descentralizadas del sector transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

- Una vez en operación algunos organismos, especialmente de seguridad social y ambiental realizan controles periódicos para la renovación de las licencias correspondientes requeridas para la operación de las instalaciones, más que de la actividad como tal.
- El proceso para otorgar las licencias de construcción es un mecanismo de control de condiciones iniciales. Adicionalmente el proceso para renovar las licencias de operación representa un mecanismo de seguimiento de la operación ya que revisa cada determinado periodo de tiempo el cumplimiento de las normas
- La inspección, vigilancia y control de la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.
- Las Empresas Terminales de Transporte, deberán suministrar al Ministerio de Transporte de manera oportuna la información relacionada con la operación del transporte de pasajeros de acuerdo con los formatos, plazos y medios que para este fin establezca el Ministerio. (Decreto 2761\_2001)

### **12.5.4.3. Férreo**

#### **12.5.4.3.1. Normatividad**

##### **a. Características mínimas**

- La construcción, rehabilitación, y mantenimiento de la infraestructura, en lo referente a aspectos técnicos y de seguridad están sujetos, a normativa internacional, y en algunos casos a normativa internacional adaptada a las prácticas de la industria colombiana. Los pliegos de condiciones para la concesión de la infraestructura recogen en sus anexos parte de los reglamentos que efectivamente se deben aplicar. Sin embargo, en la práctica el rango de fuentes de normatividad es mayor que el recogido en dichos anexos. Por ejemplo, en los procesos de rehabilitación se están empleando simultáneamente normas y especificaciones de:
  - Instituto Nacional de Vías (INV);
  - America Railway Engineering Association (AREA);
  - Instituto Colombiano de Normas Técnicas (INCONTEC)
  - Reglamento de Movilización de Trenes de FERROVIAS (RTM);
  - Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes (CCCSR);
  - American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO);
  - American Concrete Institute (ACI);
  - American Institute of Steel Construction (AISC);
  - American Society for Testing and Material (ANSI);
  - American Society of Mechanical Engineers (ASME);
  - American Welding Society (AWS);
  - National Electric Code (NEC);
  - National Fire Protection Association; (NFPA);
  - United States Standard Association (USSA);

- Union Internationale Des Chemins de Fer' (UIC);
- Deutches Institut Für Normung (DIN);
- National Electric Manufacturers Association (NEMA);
- International Electro technical Commission (IEC);
- Institute of electrical and electronic Engineers (IEEE); y
- International Organization for Standardization (ISO).

Las estaciones y anexidades deben contar con un adecuado programa arquitectónico que incluya: servicios complementarios, salas de espera, servicios sanitarios, facilidades para personas discapacitadas, maleteros, servicios de comunicaciones para el público, oficinas de administración y señalización.

#### **12.5.4.3.2. Análisis**

En la actualidad los diferentes componentes del sistema de transporte férreo colombiano cumplen con requisitos sobre aspectos técnicos basados en normas que están avaladas por la experiencia de la industria nacional, o de instituciones internacionales. No obstante, el uso del conjunto de todas esas normas no está coordinado por un reglamento de orden superior, y común a todos los elementos del sistema, sino que surge por iniciativa particular de los distintos agentes implicados en la industria.

#### **12.5.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

El concesionario de la infraestructura ha sido encargado de estudiar convenientemente la información relativa a aspectos técnicos que es presentada por las empresas interesadas en obtener el permiso de operación temporal.

#### **12.5.4.4. Aéreo**

##### **12.5.4.4.1. Normatividad**

###### **a. Características de diseño mínimas**

- El RAC (Aeródromos e instalaciones, RAC- Parte 6, Anexo 14 OACI) establece los requisitos para el funcionamiento de los aeródromos civiles que están sujetos al control de la Aerocivil y las disposiciones reglamentarias para su construcción, instalaciones, facilidades, mantenimiento y administración. Por ejemplo, establece:
  - Clasificación
  - Características físicas
  - Señales e iluminación de aeródromos
  - Procedimientos para el estudio, construcción y reformas de aeródromos e instalaciones
  - Permisos de operación, entre otros.

###### **b. Elementos de Seguridad**

- El manual RAC recoge algunas de las recomendaciones en materia de seguridad que se consignan en OACI en los anexos 14 (Construcción de aeródromos), Anexo 17(Seguridad aeroportuaria).
- Seguridad (RAC – Parte 8, Anexos 12, 13, 17 - OACI). El manual de operaciones aéreas Anexo 17(Seguridad aeroportuaria) contiene normas relativas a la operación aeroportuaria tales como
  - Operaciones de Aeronaves en Superficie
  - Vehículos
  - Peatones
  - Terminales
  - Controles Especiales en áreas restringidas
  - Plan de Emergencia y Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios
  - Gestión ambiental
  - Sanidad Aeroportuaria

Dicho manual esta desarrollado en manuales locales para los diferentes aeropuertos del país y traspone las normas y recomendaciones del anexo 9 de OACI.

- Seguridad Aeroportuaria. En cuanto a la seguridad aeroportuaria, se han emitido 11 resoluciones de carácter nacional que reglamentan el plan de manejo de la seguridad en aeropuertos. La Resolución 04026 de la Aerocivil reglamenta el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, donde se establecen todos los requisitos, normas, procedimientos y sanciones que se deben aplicar para el mantenimiento de los niveles de seguridad que permitan la operación en aeropuertos. Así mismo existen programas individuales por aeródromo previamente aprobados por la autoridad aeronáutica a través del Consejo de Seguridad Aeroportuaria de la Aerocivil.

Política Ambiental: *Resolución 04730 - "Por la cual se adopta la Política Ambiental de la UAEAC"* Esta resolución establece y mantiene los procedimientos para la ejecución de las actividades que garanticen el cumplimiento de leyes, normas y decretos sobre política ambiental en operaciones e instalaciones aeroportuarias.

#### **12.5.4.4.2. Análisis**

Se debe destacar que el manual desarrolla con más detalle las normas de búsqueda y rescate, investigación de accidentes e incidentes de aeronaves y seguridad que se encuentran en los anexos 12, 13 y 17 de la OACI.

Esta parte del reglamento se encuentra estructurada de la siguiente manera: (i) Investigación de accidentes e incidentes ocurridos a aeronaves civiles registradas en el RAN y (ii) Búsqueda, rescate, asistencia y salvamento. Los aspectos relacionados con seguridad aérea se recogen en el Manual de Seguridad Aeroportuaria elaborado por la Aerocivil, donde se desarrollan las normas y métodos recomendados en el Anexo 17 de la OACI, para la prevención de actos de interferencia ilícita contra la aviación civil. Sin embargo no se tienen en cuenta aspectos de seguridad aeroportuaria, ya que se encuentran descritos en otros documentos elaborados por la entidad.

#### **12.5.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

El permiso de operación de un aeródromo es un documento expedido por la Aerocivil en el que se relaciona la identificación, el nombre del propietario y/o explotador, destinación (público o privado), limitaciones, privilegios y especificaciones generales. El permiso de operación fija así mismo la vigencia del permiso de operación y constituye durante ese lapso una declaración oficial de que el aeródromo reúne los requisitos técnicos mínimos exigidos para garantizar la operación.

#### **12.5.4.5. Marítimo**

##### **12.5.4.5.1. Normatividad**

###### **a. Características técnicas de concesiones de infraestructura portuaria**

- El procedimiento para las concesiones se lleva a cabo en el Ministerio de Transporte en la Dirección de Transporte Marítimo, mediante una lista de chequeo de cumplimiento técnico, jurídico y financiero, estudiando la viabilidad de los proyectos presentados.
- El trámite se inicia con la presentación de la solicitud de concesión portuaria, la cual puede ser formulada por cualquier persona y debe reunir los requisitos exigidos en el Art. 9 de la Ley 1 de 1991, así:
  - Precisar la ubicación, linderos y extensión del terreno que se pretende ocupar.
  - Describir en forma general el proyecto, señalando sus especificaciones técnicas, principales modalidades de operación, volúmenes y clase de carga a los que se destinará.
  - Informar si se prestará servicio al público en general.
  - Presentar estudios preliminares sobre impacto ambiental.
  - Garantizar en los términos que establezca el reglamento, que en caso de obtener la concesión, se constituirá una sociedad portuaria.
  - Indicar el plazo para el que se desea la concesión.
  - Acreditar la publicación de los avisos en dos periódicos de publicación nacional.
- En el **Decreto 838/1992**, el **Decreto 1131/1993** y el **Decreto 708/1992**, se estipulan los trámites para las concesiones y las licencias portuarias, los criterios de evaluación de las mismas y las garantías que deben otorgar los peticionarios de una concesión. Estos criterios básicamente son: Que la petición este conforme a la ley y conforme al Plan de Expansión Portuaria; Que no tenga impactos negativos ambientales o contenga obras de mitigación ambiental.

###### **b. Elementos de Seguridad y condiciones técnicas de operación**

- El Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación de los Puertos, contiene (Resolución 71\_1997):
  - Procedimientos para la inspección de instalaciones portuarias y de naves
  - Manejo de carga
  - Recibo, almacenamiento y entrega de la carga
  - Servicio a las naves
  - Prelación de reglas sobre turnos de atraque y descargue de naves
  - Periodos de frecuencia
  - Documentación
  - Seguridad industrial
  - Otras disposiciones

- Con base en los procedimientos allí esbozados, cada Sociedad Portuaria dicta su propio Reglamento de Operación, el cual debe ser presentado al Ministerio de transporte quien lo aprobará por medio de una resolución, previa autorización del Ministerio del Medio Ambiente y de la Dirección General Marítima en los aspectos de sus competencias. El Reglamento de operaciones debe contener como mínimo los siguientes aspectos
  - Organización y administración del puerto, terminal, muelle, embarcadero.
  - Estructura e instalaciones existentes y descripción de las mismas.
  - Procedimiento para solicitar servicios.
  - Ayudas a la navegación.
  - Descripción del canal de acceso, profundidad mínima, promedio, máxima.
  - Descripción del área de maniobra, ancho, largo, diámetro de giro, profundidad máxima, mínima, promedio.
  - Peligros a la navegación.
  - Servicio de pilotaje.
  - Servicio de remolcador.
  - Servicios varios a las naves y a la carga.
  - Instalaciones para el recibo almacenaje de carga, descripción, dimensiones, capacidad.
  - Normas de seguridad para las naves, para el uso de las instalaciones, muelles, depósitos y para la manipulación de carga.
- El reglamento de cada Sociedad Portuaria debe contener además información completa y detallada para el registro ante la Superintendencia de Puertos, y Transporte así:
  - Descripción del muelle indicando clase, tipo de material de su estructura, longitud, ancho y resistencia de loza, profundidad al costado del muelle, piñas y boyas de amarre.
  - Descripción de las instalaciones de recepción para residuos, basuras y demás productos contaminantes.
  - Sistemas para el manejo de la carga.
  - Reglamento de Seguridad Industrial.
  - Plan de contingencia tanto por derrames de las cargas manejadas como por accidentes o desastres naturales.
  - Planes de contingencia por accidentes o desastres naturales.
  - Planos batimétricos de canal de acceso cuando éste sea diferente al canal público, así como de su área de maniobra según levantamiento efectuado a una escala dos veces mayor a la de la carta publicada y con sondeos reducidos al mismo nivel de referencia usado en la carta de navegación.

Así como los demás documentos e información que requiera la Superintendencia de Puertos y Transporte para efectos de la autorización y registro.

#### **12.5.4.5.2. Análisis**

Respecto de los puertos y muelles privados que tenían autorización antes de la Ley 1 de 1991, el art. 39 de la Ley dice que seguirán ejerciendo los derechos que poseen, pero cualquier cambio será autorizado bajo los nuevos parámetros de la misma ley. Sin embargo algunos no han hecho la homologación por causas voluntarias y económicas, ya que tendrían que pagar una contraprestación. Además en algunos casos la autorización se dio

sin límite de tiempo. Esto puede perjudicar los ingresos del Estado pero no influye en la seguridad y calidad del servicio.

Es importante destacar que la norma sobre el reglamento de condiciones técnicas de operación de los puertos está siendo actualmente modificada, estableciendo parámetros generales dentro de los cuales se deben enmarcar todos los puertos. Porque en la actualidad cada sociedad cuando hace un cambio en su actividad modifica su reglamento y se envía para aprobación.

No es evidente cuales son los criterios estandarizados para la provisión de la infraestructura o que agente es el encargado de definirlos.

#### **12.5.4.5.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La Superintendencia General de Puertos puede otorga por medio de resolución motivada las concesiones portuarias, modificarlas, y declarar su caducidad; controlar la reconstrucción de puertos, muelles y embarcaderos; También debe expedir por medio de resolución las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos

A la Superintendencia de Puertos y Transporte le corresponde controlar e inspeccionar las instalaciones portuarias y la carga según la Resolución 71 /1997

### **12.5.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **12.5.5.1.1. Acueducto, alcantarillado y saneamiento**

##### **12.5.5.1.1.1. Normatividad-Descripción**

La resolución CRA 151 de 2001 define:

- **Instalaciones domiciliarias de alcantarillado del inmueble:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de tratamiento, evacuación y ventilación de los residuos líquidos instalados en un inmueble hasta la caja de inspección que se conecta a la red local de alcantarillado.
- **Red interna:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de redes, tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de suministro del servicio público de acueducto al inmueble a partir del medidor. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de suministro del servicio al inmueble a partir del registro de corte general cuando lo hubiere.
- **Red local de acueducto:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías y accesorios que conforman el sistema de suministro del servicio público de acueducto a una comunidad y del cual se derivan las acometidas de los inmuebles.
- **Red local de alcantarillado combinado:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías y canales que conforman el sistema de evacuación y transporte de las aguas lluvias y residuales de una comunidad y el cual descargan las acometidas de alcantarillado de los inmuebles.
- **Red local de alcantarillado pluvial:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías y canales que conforman el sistema de evacuación de las aguas

lluvias de una comunidad y al cual descargan las acometidas de alcantarillado de aguas lluvias de los inmuebles, y al que se deben conectar los sumideros pluviales dispuestos en vías y zonas públicas.

- **Red local de alcantarillado sanitario:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías y accesorios que conforman el sistema de evacuación y transporte de las aguas residuales de una comunidad y el cual descargan las acometidas de alcantarillado de aguas residuales de los inmuebles.
- **Red matriz:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías y equipos accesorios que conforma la malla principal de servicio de acueducto de una población y que transporta el agua procedente de la planta de tratamiento a los tanques de almacenamiento o tanques de compensación.
- **Red Pública:** De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es el conjunto de tuberías, accesorios y estructuras que conducen el agua desde el tanque de almacenamiento o planta de tratamiento hasta los puntos de consumo.
- **Sistema de Distribución o de Conducción de Agua Potable:** El sistema de distribución de agua potable está constituido por el conjunto de redes locales que conforman el sistema de suministro del servicio público domiciliario de acueducto, en los términos en que éstas están definidas por el numeral 17 del Artículo 14o. de la Ley 142 de 1994. Se entiende por el sistema de conducción de agua potable el conjunto de tuberías empleadas por la persona prestadora para el transporte de agua potable, desde la fuente de captación hasta la planta de tratamiento, o de ésta hasta los tanques de almacenamiento a partir de los cuales se alimenta el sistema de distribución, definido en el inciso anterior.

Los diseños para construir las obras de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico son obligatorios y **deben** garantizar el cumplimiento de los requisitos, parámetros y normas técnicas establecidas en el RAS. Estos diseños **deben** contemplar **todos** los estudios hidráulicos, sanitarios, estructurales, geotécnicos, mecánicos, eléctricos, ambientales y en general todas las actividades propias de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico. La interventoría o revisión de los diseños **debe** realizarse en los **niveles de complejidad medio, medio alto y alto.**

#### 12.5.5.2. Energía y distribución de Gas Combustible

##### 12.5.5.2.1. Normatividad-Descripción

Para interpretar y aplicar la Ley 143 de 1994 se tendrán en cuenta las siguientes definiciones generales:

- **Sistema interconectado nacional:** es el sistema compuesto por los siguientes elementos conectados entre sí: las plantas y equipos de generación, la red de interconexión, las redes regionales e interregionales de transmisión, las redes de distribución, y las cargas eléctricas de los usuarios.
- **Red nacional de interconexión:** conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, incluyendo las interconexiones internacionales, destinadas al servicio de todos los integrantes del sistema interconectado nacional.
- **Redes regionales o interregionales de transmisión:** conjunto de líneas de transmisión y subestaciones, con sus equipos asociados, destinadas al servicio de un grupo de

integrantes del sistema interconectado nacional dentro de una misma área o áreas adyacentes, determinadas por la comisión de regulación de energía y gas.

- **Redes de distribución:** conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, destinados al servicio de los usuarios de un municipio o municipios adyacentes o asociados mediante cualquiera de las formas previstas en la Constitución Política.
- Los transportadores de las redes de tubería existentes, o de las que se construyan, deberán permitir que se hagan nuevas conexiones y que se construyan u operen nuevos gasoductos, siempre y cuando se cumpla con los códigos técnicos y demás reglamentos que expida la Comisión.
- **CÓDIGO DE TRANSPORTE:** Conjunto de disposiciones expedidos por la Comisión con las facultades del numeral 73.22 de la ley 142 de 1994, a las cuales deben someterse las empresas de servicios públicos del sector y otras personas que usen el sistema nacional de transporte de gas combustible por redes de tubería. Incluye también el conjunto de principios, criterios y procedimientos para realizar la coordinación y la operación del sistema nacional de transporte, y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de gas combustible por redes de tubería. Las normas que expida el Ministerio de Minas y Energía (MME), en particular las que se refieran a la seguridad, harán parte integrante de este código.
- **CONTENIDO DEL CÓDIGO DE TRANSPORTE.** El código de transporte incluirá los siguientes aspectos principales en lo relativo a transporte de gas natural por tuberías. (Resolución CREG 057 de 1996)
  - - Condiciones de conexión, en las que se especifiquen criterios técnicos mínimos que deben cumplir los transportadores, y cualquier persona que esté conectada, o que busque conectarse con el sistema nacional de transporte;
  - - Condiciones de operación, que especifique las condiciones y procedimientos de operación de los sistemas de transporte que deben aplicar los transportadores y bajo los cuales otras personas deben operar sus instalaciones o sus sistemas de distribución o sus entregas al sistema de transporte. Se incluirán condiciones de calidad y poder calorífico requeridos al combustible;
  - - Criterios de planeación, en el que se especifique la información a ser suministrada a los transportadores por las personas que se encuentren conectadas o deseen conectarse al sistema de transmisión, para que estos planifiquen y desarrollen el sistema;
  - - Condiciones de despacho, en el que se especifiquen las condiciones y procedimientos para el despacho del gas desde los campos de producción y a través del sistema de transporte hasta el sitio de recepción del usuario;
  - - Condiciones de mediciones, en el que se establezcan los procedimientos y requisitos de equipos e información necesarios para la facturación de los cargos y el despacho;
  - - Un código de normas de seguridad para el sistema, expedido por el Ministerio de Minas y Energía.

- - Las normas ambientales mínimas para la actividad de transporte de gas natural, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o, numerales 10 y 25 de la Ley 99 de 1994.

### 12.5.5.3. Telecomunicaciones

#### 12.5.5.3.1. Normatividad-Descripción

La Resolución 575 de 2002 define:

- **Instalaciones:** Son los elementos de la infraestructura de los operadores.
- **Instalaciones esenciales:** Todo elemento o función de una red o servicio que sea suministrado exclusivamente o de manera predominante por un operador o por un número limitado de los mismos, cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo técnico o en lo económico.
- **Red Telefónica Pública Conmutada "RTPC":** Es el conjunto de elementos que hacen posible la transmisión conmutada de voz, con acceso generalizado al público, tanto en Colombia como en el exterior. Incluye las redes de los operadores de TPBCL, TPBCLE, TMR y TPBCLD.
- **Red de Telecomunicaciones del Estado.** La red de telecomunicaciones del Estado es el conjunto de elementos que permite conexiones entre dos o más puntos definidos para establecer la telecomunicación entre ellos y a través de la cual se prestan los servicios al público. Hacen parte de la red los equipos de conmutación, transmisión y control, cables y otros elementos físicos, el uso de los soportes lógicos, y la parte del espectro electromagnético asignada para la prestación de los servicios y demás actividades de telecomunicaciones. La red de telecomunicaciones del Estado comprende además aquellas redes cuya instalación, uso y/o explotación se autoricen a personas naturales o jurídicas privadas para la operación de servicios de telecomunicaciones en las condiciones que se determinan en la presente resolución.
- En concordancia con el párrafo del artículo 1º y el artículo 2º del Decreto 1119 de 1997, la construcción, operación y modificación de redes para el transporte y distribución de los servicios de TPBC se rige exclusivamente por la Ley 142 de 1994 y por las normas ambientales, sanitarias y municipales a que hacen referencia los artículos 25 y 26 de la citada ley.
- **Disponibilidad de Instalaciones Esenciales.** Se consideran instalaciones esenciales para efectos de la interconexión, las siguientes:
  1. Conmutación.
  2. Señalización.
  3. Transmisión entre nodos.
  4. Servicios de asistencia a los usuarios, tales como emergencia, información, directorio, operadora y servicios de red inteligente.
  5. Los sistemas de apoyo operacional necesarios para facilitar, gestionar y mantener la interconexión.

6. Los elementos de infraestructura civil que puedan ser usados por ambas partes al mismo tiempo, siempre y cuando sea factible técnica y económicamente, tales como derechos de vía, ductos, postes, torres, energía e instalaciones físicas en general.

7. La facturación, distribución y recaudo, así como toda aquella información necesaria para poder facturar y cobrar a los usuarios.

8. El roaming automático entre operadores de redes móviles, cuando sus interfaces de aire así lo permitan.

9. El espacio físico y servicios adicionales necesarios para la colocación de equipos y elementos necesarios para la interconexión.

La CRT puede incluir o excluir para casos particulares, la lista de las instalaciones que se consideran como esenciales.

La infraestructura antes definida debe cumplir con los requisitos respectivos dispuestos en los Planes Técnicos Básicos. Dichos Planes son el conjunto de normas establecidas por el Ministerio de Comunicaciones, que determinan las características técnicas fundamentales de la RTPC. Hacen parte de los Planes Técnicos Básicos el plan de enrutamiento, el plan de numeración, el plan de señalización, el plan de sincronización y plan de tarificación.

- La construcción y el mantenimiento de las instalaciones o acometidas internas son de exclusiva responsabilidad del propietario, del suscriptor o del usuario del servicio, quien para el efecto podrá contratar con la empresa o con una firma instaladora calificada, para los trabajos que sean pertinentes, exigiendo el cumplimiento de los requisitos técnicos de calidad y seguridad aplicables.

#### **12.5.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

La normatividad asociada a la infraestructura del transporte fluvial se refiere principalmente a requisitos para la autorización de construcción de obras fluviales, como licencias ambientales y a las normas de seguridad que se deben seguir en instalaciones del modo (puertos, embarcaderos, muelles y bodegas)

No obstante estudios recientes han definido que para lograr una reactivación del modo es indispensable ofrecer un servicio de transporte fluvial bajo buenas condiciones de confiabilidad, seguridad y frecuencia. Para alcanzar dicho objetivo se deben responder a ciertos requerimientos asociados a la infraestructura, como suministrar servicios portuarios como embarque, descargue y almacenamiento, bajo las condiciones usuales que ofrecen los puertos fluviales del mundo desarrollado. Para suministrar servicios portuarios adecuados, se estima que se deben enfocar la atención en los requisitos de infraestructura de los diferentes puertos y en las necesidades de los equipos de cargue, descargue y movilización en patio de la carga.

Adicionalmente, para garantizar un servicio continuo, eficiente y eficaz es indispensable asegurar la navegabilidad de los ríos los 365 días del año y las 24 horas del día, para ello es necesario estabilizar el canal navegable mediante obras de ingeniería y procurar un sistema complementario de información en tiempo real de las condiciones de navegación (niveles,

calados y posición del canal navegable), que permitan su señalización y balizaje. De modo que también se deben definir ciertas condiciones mínimas para la hidrovía.<sup>74</sup>

## **12.6. MANEJO DE MERCANCIAS**

### **12.6.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>75</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre Circulación
- Integración nacional e internacional
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajeros
- Protección del medio ambiente
- Eficiencia
- Sostenibilidad

### **12.6.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Requisitos de manejo de mercancía

### **12.6.3. INDICADORES**

- Licencias especiales para los operadores de transporte de sustancias peligrosas
- Valores de los Seguros
- Manifiesto de carga. (Se utilizará para llevar las estadísticas del transporte público de carga por carretera dentro del territorio nacional). (Decreto 173\_2001)

### **12.6.4. EN LOS MODOS**

#### **12.6.4.1. Carretero**

##### **12.6.4.1.1. Normatividad**

###### **a. Mecanismo de aseguramiento de bienes**

Con relación a la seguridad sobre los bienes transportados, se establece el manifiesto de carga, como documento para acreditar la legalidad del servicio en su contexto integral. El Ministerio de Transporte diseñará el "Formato Único de Manifiesto de Carga" y establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes (Decreto 173\_2001). El Manifiesto de Carga es el documento que ampara

---

<sup>74</sup> 2002. Hidroestudios S.A. – Steer Davies Gleave *Estudio de Demanda de Transporte del Sistema Fluvial del Río Magdalena*

<sup>75</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

el transporte de mercancías ante las distintas autoridades, por lo tanto, debe ser portado por el conductor del vehículo durante todo el recorrido. Las empresas de transporte de carga habilitadas, deben expedir directamente el manifiesto de carga para todo transporte terrestre automotor de carga que se preste como servicio público. Copia de los manifiestos expedidos deben ser remitidos en medio magnético al Ministerio de Transporte.

#### **b. Seguridad**

El Decreto 1609\_2002 establece los requisitos técnicos y de seguridad para el manejo y transporte de mercancías peligrosas por carretera en vehículos automotores desagregado por tipo de sustancia peligrosa. Menciona el tema de capacitación a conductores y hace obligatorias las normas técnicas ICONTEC. Acoge Normas y Acuerdos Internacionales de Basilea y Ginebra. Establece requisitos particulares a los equipos, capacitación específica a conductores, responsabilidades a las empresas al igual que a los propietarios de la carga.

#### **12.6.4.1.2. Análisis**

- En general no existen normas explícitas que obliguen a las empresas a ofrecer servicios específicos en términos de calidad. El concepto de la seguridad es genérico y con la excepción de las cargas peligrosas esta se relaciona más con el aseguramiento de los bienes.
- En teoría la calidad de los servicios descansa en la competencia generada por el mercado de servicios existente.
- En el caso del transporte de cargas peligrosas se han acogido las normas y parámetros internacionales.

#### **12.6.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Para todos los efectos a que haya lugar, el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga será regulado por el Ministerio de Transporte. La inspección, vigilancia y control de la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Decreto 173\_2001)

#### **12.6.4.2. Férreo**

##### **12.6.4.2.1. Normatividad**

En cuanto a seguridad las empresas prestadoras del servicios se deben acoger a normas internacionales en materia de manipulación, transporte, y almacenamiento de mercancías;

##### **12.6.4.2.2. Análisis**

Aunque se menciona en la normatividad que el manejo de mercancías debe realizarse con base en algún referente internacional, no existe claridad sobre cual es la normativa internacional que debe emplearse como referente en materia de manipulación, transporte, y almacenamiento de mercancías.

#### **12.6.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

En cuanto a que no se definen criterios específicos de manejo, el seguimiento y control de los mismos se dificulta.

#### **12.6.4.3. Aéreo**

##### **12.6.4.3.1. Normatividad**

###### **a. Mecanismo de aseguramiento de bienes**

- El transportador será responsable de la pérdida o avería de la mercancía y equipaje registrado, cuando el hecho que causó el daño ocurra a bordo de la aeronave o hallándose aquellos bajo la custodia del transportador, sus agentes, dependientes o consignatarios. No será responsable el transportador cuando el daño sea consecuencia exclusiva de la naturaleza o vicio propio de las cosas transportadas. La ley establece el valor de la responsabilidad que asumirá el transportador. (Decreto 410\_1971 Art. 1887, 1888)

###### **b. Seguridad**

- La OACI en el Anexo 18 reglamente el tema del Transporte de sustancias peligrosas, este tema es incorporado en el manual del RAC en las partes relacionadas con seguridad.
- El Código de comercio define que las aeronaves que se empleen en la navegación internacional no podrán transportar municiones de guerra o material de guerra en o sobre el territorio de un Estado excepto con el consentimiento de tal Estado. Cada Estado determinará, mediante reglamentaciones, lo que constituye municiones de guerra o material de guerra a los fines del presente artículo, teniendo debidamente en cuenta, a los efectos de uniformidad, las recomendaciones que la Organización de Aviación Civil Internacional haga oportunamente. (Decreto 2007\_1991 Art. 35)

Restricciones sobre la carga: Cada Estado contratante se reserva el derecho, por razones de orden público y de seguridad, de reglamentar o prohibir el transporte en o sobre su territorio de otros artículos que no sean los especificados en el párrafo anterior, siempre que no haga ninguna distinción a este respecto entre sus aeronaves nacionales que se empleen en la navegación internacional y las aeronaves de otros Estados que se empleen para los mismos fines y siempre, que además, no imponga restricción alguna que pueda obstaculizar el transporte y uso en las aeronaves de los aparatos necesarios para la operación, o navegación de éstas o para la seguridad del personal o de los pasajeros. (Decreto 2007\_1991 Art.35)

##### **12.6.4.3.2. Análisis**

- El aseguramiento de la mercancía está más asociado a las garantías del servicio prestado por la empresa, que como tal al reglamento de operación.
- La seguridad está más enfocada a proteger a la empresa y a lo otros pasajeros en cuanto a qué mercancía se puede transportar o no y no a qué manejo se le debe dar a las mercancías, excepto en el caso de las sustancias peligrosas.

#### **12.6.4.4. Marítimo**

#### **12.6.4.4.1. Normatividad**

- El Operador Portuario será responsable de conformidad con el Código Civil, Código de Comercio y demás disposiciones, desde el momento en que se hace cargo de las mercancías, equipos portuarios e instalaciones portuarias, hasta el momento en que las pone en poder o a disposición de la persona facultada para recibirlas.
- Para amparar los riesgos, los Operadores Portuarios constituirán pólizas apropiadas, que serán establecidas de acuerdo con el estudio de evaluación de los mismos, que contraten con las Sociedades Portuarias o las personas a quienes prestan sus servicios.
- El Convenio MARPOL consta de 20 artículos, 2 Protocolos que tratan de los informes sobre sucesos relacionados con sustancias perjudiciales y del arbitraje y 6 Anexos que contienen normas para el manejo de sustancias peligrosas para la prevención de la contaminación por Hidrocarburos, sustancias nocivas líquidas transportadas a granel, sustancias perjudiciales en bultos, aguas sucias y basuras.

#### **12.6.4.4.2. Análisis Crítico**

En general la regulación técnica esta de acuerdo con la norma internacional que se impone en la operabilidad del transporte marítimo y la actividad portuaria ofreciendo buenos niveles de servicio y estándares de seguridad aceptables. Algunas veces existen inconvenientes en el campo de la aplicación, por deficiencias en las herramientas o procedimientos y en los mecanismos de control. Es el caso de la reglamentación ambiental en la parte portuaria, aplicación del Convenio Marpol 73/78 (Manejo y recepción de sustancias contaminantes).

### **12.6.5. APLICACIÓN AL MODO FLUVIAL**

En el contexto del transporte fluvial existen mecanismos de aseguramiento de bienes y seguridad de operaciones e incluso manejo específico de sustancias peligrosas. Dichas normas son explícitas en términos de que definen conductas que previenen problemas asociados al manejo de carga.

## **12.7. DEFINICIÓN DE SERVICIOS**

El ente regulador debe estar en capacidad de identificar las necesidades de ajustes de servicios existente o de creación de nuevos servicios y debe definir las condiciones de operación (flota, horarios, frecuencias, etc.) necesarios para servir dichas necesidades de modo eficiente, seguro y con calidad. En el caso que no le corresponda al ente regulador la definición de los parámetros de servicio, este debe estar en capacidad del evaluar los servicios ofrecidos para garantizar que sean eficientes, seguros y de calidad.

### **12.7.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>76</sup>**

---

<sup>76</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Libre Circulación
- Integración nacional e internacional
- Seguridad
- De acceso al transporte
- Del carácter de servicio público del transporte
- De las rutas de servicio público de transporte de pasajeros
- Eficiencia
- Sostenibilidad

#### **12.7.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Tipos de servicios y Especificaciones técnicas de servicio

#### **12.7.3. INDICADORES**

- Calidad del servicio

#### **12.7.4. EN LOS MODOS**

##### **12.7.4.1. Urbano**

###### **12.7.4.1.1. Normatividad**

- a. **Identificación de necesidades de servicios de transporte y definición de servicio rutas, frecuencias, horarios, flota**
    - La autoridad competente además de otorgar la habilitación, debe **asignar las rutas y frecuencias a servir** (Decreto 170\_2001) y ninguna empresa nueva podrá entrar a operar hasta tanto.
    - La Autoridad Metropolitana, Distrital o Municipal competente será la encargada de determinar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades insatisfechas de movilización. Para el efecto se deben adelantar los estudios que determinen la demanda de movilización, realizados o contratados por la autoridad competente. Hasta tanto la Comisión de Regulación del Transporte señale las condiciones generales bajo las cuales se establezcan la demanda insatisfecha de movilización, los estudios deberán desarrollarse de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución 2252 de 1999. Cuando los estudios no los adelante la Autoridad de Transporte Competente serán elaborados por Universidades, Centros de Consulta del Gobierno Nacional y Consultores Especializados en el Área de Transporte, que cumplan los requisitos señalados para el efecto por la Comisión de Regulación del Transporte. (Decreto 170\_2001)
    - La autoridad competente fijará la capacidad transportadora mínima y máxima con la cual la empresa prestará los servicios autorizados. (Decreto 170\_2001)
-

- Para satisfacer demandas de transporte entre las veintidós (22:00) horas y las 05:00 horas, la autoridad competente podrá diseñar y autorizar corredores complementarios de transporte y someterá su otorgamiento a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión según el caso.
- No podrá ordenarse la apertura de la Licitación Pública sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización. (Ley\_336\_1996. Art. 21)
- La ejecución de las funciones de la autoridad única de transporte masivo deberá obedecer a criterios unificados de planificación urbana, obras públicas y tránsito y transporte. (Decreto\_3109\_1997 Art. 6)
- b. **Clasificación del servicio (Decreto 170\_2001 Art. 8):**
  - **Según el radio de acción:** El radio de acción de las empresas que se habiliten en virtud de esta disposición será de carácter Metropolitano, Distrital o Municipal según el caso. **La autoridad competente adjudicará los servicios** de transporte únicamente dentro del territorio de la respectiva jurisdicción
  - **Según el nivel de servicio:**
    - a) **Básico.** El que garantiza una cobertura adecuada, con frecuencias mínimas de acuerdo con la demanda y cuyos términos de servicio y costo lo hacen accesible a todos los usuarios;
    - b) **Lujo.** El que ofrece a los usuarios mayores condiciones de comodidad y accesibilidad, en términos de servicio y cuyas tarifas son superiores a las del servicio básico. Las anteriores definiciones sin perjuicio de que **la Autoridad de Transporte Competente pueda definir otros niveles de servicio que requiera en su jurisdicción.**

#### 12.7.4.1.2. Análisis

- La excesiva variedad en condiciones de servicio, y tarifas asociadas, confunde al usuario y dificulta a las autoridades el control del cumplimiento de los estándares establecidos.
- La definición de servicios, frecuencias y tamaño de flota por parte de otros agentes del sistema puede hacer que estos no sean diseñados de forma óptima para la mejor prestación del servicio, sino de acuerdo a los intereses particulares de los diferentes agentes. En consecuencia se observarán problemas como la sobreoferta en rutas rentables y la falta de servicios en las rutas que no lo son.

#### 12.7.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento

- La autoridad de transporte competente es la encargada de garantizar que se cumplen los parámetros de servicio definidos.
- De igual manera la autoridad de transporte competente debe estar en capacidad de identificar fallas en la prestación del servicio que requieran de redefinición de servicios

#### 12.7.4.2. Férreo

##### 12.7.4.2.1. Normatividad

**a. Definición de características técnicas para la prestación del servicio**

- En la práctica habitual del sector, el Ministerio está delegando los asuntos relacionados con la evaluación de requisitos técnicos y de seguridad a los concesionarios de la infraestructura. Así, dado que la normativa vigente no establece criterios específicos para la definición de los requisitos de carácter técnico, el concesionario debe establecer de manera concreta los requisitos técnicos que deben cumplir las empresas y que se estipularan en los pliegos de condiciones;
- Para los efectos de la operación de vías concesionadas la autoridad competente deberá determinar previamente la capacidad disponible del corredor.

**12.7.4.2.2. Análisis**

La combinación de la descentralización en la toma de decisiones sobre aspectos de carácter técnico junto con la falta de reglamentos unificadores da lugar a situaciones de descoordinación entre agentes dentro de la industria, e inconsistencia en la aplicación de los requisitos.

**12.7.4.2.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Evaluar el cumplimiento de los requisitos de carácter técnico en el proceso de licitación.

**12.7.4.3. Aéreo**

**12.7.4.3.1. Normatividad**

**a. Definición de servicios y servicios complementarios**

- **Servicio de Meteorología para la aeronavegación:** Convenio Aerocivil - IDEAM Servicio de Meteorología para Aviación El anexo 3 OACI recomienda aspectos específicos sobre meteorología para la navegación internacional. Sin embargo en Colombia ésta función está a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). Por tal razón la Aerocivil ha firmado un convenio con el que tiene la función de ser el nodo central del Sistema de Información Ambiental, en el que se obtiene, procesa y analiza la información ambiental necesaria para que las autoridades ambientales competentes formulen las políticas y adopten las regulaciones en el nivel nacional y regional. El convenio tiene por objeto aunar esfuerzos para garantizar el desarrollo de un servicio de meteorología aeronáutica coordinado continuo, confiable, oportuno, de buena calidad y seguro en el territorio nacional.
- **Telecomunicaciones y radionavegación:** El anexo 10 de la OACI desarrolla las normas técnicas que deben seguir las operaciones de control y navegación aérea en materia de telecomunicaciones móviles aeronáuticas. A pesar de que las funciones en el sector de las comunicaciones en Colombia se encuentran en cabeza del Ministerio de Comunicaciones, se ha expedido un decreto que regula el servicio de comunicaciones móviles aeronáuticas y de radionavegación aeronáutica para adoptar la normativa internacional recomendada.

El decreto 1029 de 1998 contiene - entre otros - las definiciones, las disposiciones generales para la utilización de frecuencias, define las bandas de frecuencias y establece los requisitos para la obtención de licencias de operación de sistemas de telecomunicaciones del servicio móvil aeronáutico.

- Designación de rutas y aeropuertos. Cada Estado contratante puede, con sujeción a las disposiciones del presente Convenio, designar la ruta que deberá seguir en su territorio cualquier servicio aéreo internacional así como los aeropuertos que podrá utilizar. (Decreto 2007\_1991 Art.68)
  - Mejora de las instalaciones y servicios para la navegación aérea. Si el Consejo estima que los aeropuertos u otras instalaciones y servicios para la navegación aérea de un Estado contratante, incluso los servicios de radio y meteorológicos, no son razonablemente adecuados para el funcionamiento seguro, regular, eficaz y económico de los servicios aéreos internacionales, existentes o en proyecto, el Consejo consultará con el Estado en cuestión y con otros Estados afectados, con miras a encontrar los medios por los cuales la situación pueda remediarse y podrá hacer recomendaciones a tal efecto. Ningún Estado contratante será culpable de infracción del presente Convenio si no pone en práctica tales recomendaciones. (Decreto 2007\_1991 Art. 69)
  - Manual AIP: El grupo de Servicios de Información Aeronáutica de la Dirección de Operaciones Aéreas de la Aerocivil es responsable de la publicación de la AIP – Colombia. La AIP- Colombia está elaborado de acuerdo con las Normas y Métodos Recomendados en el Anexo 15 al Convenio de Chicago respecto a la información de servicios aeronáuticos y el Manual para los Servicios de Información aeronáutica Doc. 8126-AN/889 de la OACI. La AIP constituye el manual básico de Información Aeronáutica y contiene información de carácter permanente así como cambios temporales de larga duración (por lo menos un año). Se actualiza mediante un servicio de enmiendas y suplementos.
  - La autoridad aeronáutica reglamentará y clasificará los servicios aéreos, los explotadores y las rutas, y señalará las condiciones que deberán llenarse para obtener los respectivos permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general. (Decreto 410\_1971 Art. 1860)
  - Art. 1868.- La inspección de la autoridad aeronáutica, con la finalidad de garantizar la estabilidad de la industria aérea y los intereses del público, se extiende también a los agentes de viajes, intermediarios u operadores de viajes colectivos, que usualmente explotan la industria del turismo en colaboración o en conexión con servicios aéreos. (Decreto 410\_1971 Art. 1868)
- b. Clasificación del servicio**
- Actividades Aéreas Civiles (RAC - Parte 3, Anexo 7 - OACI): Define y clasifica las actividades aeronáuticas y se establecen los parámetros para su desarrollo. Específicamente, se tiene la siguiente clasificación:
    - Aviación Civil comercial
    - Transporte aéreo regular
    - Público interno
    - Troncal
    - Secundario
    - De carga
    - Público internacional

- Explotadores nacionales
- Pasajeros
- carga
- Explotadores extranjeros
- Pasajeros
- Carga
- Transporte aéreo no regular
- Trabajos aéreos especiales
- Explotadores nacionales
- Explotadores internacionales
- Aviación Civil Privada
- Interno
- Aerotaxi
- charter
- Internacional

Teniendo en cuenta esta clasificación, se establecen los requisitos y normas que deben cumplir las empresas y aeronaves para la operación y prestación de servicios aéreos.

#### **12.7.4.3.2. Análisis**

La reglamentación técnica del sector aéreo en Colombia se encuentra dentro de los estándares internacionales. La gran parte de las recomendaciones de los anexos al Convenio de Chicago se han adoptado en la normativa local, existen diferentes documentos que recogen normas específicas sobre algunos temas que aún no se han incorporado a los manuales descritos anteriormente pero que están en proceso de incorporación. Este es el caso de los documentos sobre seguridad aeroportuaria.

#### **12.7.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

La ley 105 de 1993, delega en la Aeronáutica Civil - como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Transporte - el desarrollo de las actividades aeronáuticas y plantea los lineamientos para la administración, ejecución y operación de las infraestructuras y servicios aeroportuarios. En materia de servicios, establece que la autoridad Aeronáutica (Aerocivil) ejercerá las funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas. En cuanto a la operación aérea, le asigna la función del control del tráfico aéreo y la responsabilidad por el correcto funcionamiento de las ayudas aéreas. Así mismo ejerce la supervisión sobre la seguridad aérea y el control técnico.

#### **12.7.4.3.4. Marítimo**

##### **12.7.4.3.4.1. Normatividad**

- En el **Decreto 2091/1992**, se encuentran los requisitos para el registro de los operadores de servicios portuarios, cumpliendo con un mandato de la Ley 1/91 y reglamenta su actividad y define los servicios que estos operadores pueden prestar:
  - Practicaje, Servicio de remolcador y lanchas, Amarre- Desamarre, Acondicionamiento de plumas y aparejos, Apertura y cierre de bodegas y entrepuentes, Estiba- desestiba, Cargue y descargue, Tarja, Trincada, Manejo terrestre o porteo de la carga, Reconocimiento y clasificación, Llenado y vaciado de contenedores, Embalaje de la carga, Reparación de embalaje de carga, Pesaje y cubicaje, Alquiler de equipos, Suministro de aparejos, Recepción de lastre de basuras, Almacenamiento, Reparación de contenedores, Usería.
- Las normas sobre servicios de operación portuaria están de acuerdo a los estándares internacionales, por ejemplo con el convenio sobre facilitación del tráfico marítimo internacional (FAL 65), el cual contiene directrices en la relación puerto – buque.

#### **12.7.4.3.4.2. Análisis Crítico**

El regulador, además de definir los tipos de servicios, debería establecer una norma para asegurar la calidad de los servicios prestados por los operadores, que podría ser acogerse a la norma internacional de calidad, aplicando el sistema de gestión en una certificación a los procesos operativos portuarios, para generar la confianza de que el servicio satisfará los requisitos exigidos por el cliente.

#### **12.7.4.3.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

En razón de la vigilancia e inspección que le corresponde ejercer a la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los operadores portuarios y del consecuente cobro que la misma debe realizar de la respectiva tasa de vigilancia, los operadores portuarios deben inscribirse ante esta entidad, cumpliendo una serie de requisitos que garantizan la eficiencia y calidad del servicio.

### **12.7.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

La ley 142 de 1994 dispone para todos los servicios públicos domiciliarios y las telecomunicaciones:

- **Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos.** El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones:
  - Recoger información sobre las nuevas tecnologías, y sistemas de administración en el sector, y divulgarla entre las empresas de servicios públicos, directamente o en colaboración con otras entidades públicas o privadas.
  - Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo.

- Considerando las diversas etapas del servicio, establecer las fórmulas de tarifas se calculará por separado, cuando sea posible, una fórmula para cada una de las diversas etapas del servicio.

### 12.7.5.1. Acueducto, alcantarillado y saneamiento

#### 12.7.5.1.1. Normatividad-Descripción

- En el contexto de los servicios públicos domiciliarios los servicios no cambian, lo que cambia son los requerimientos que deben alcanzarse para prestar a toda la sociedad un servicio de buena calidad. De manera general se puede establecer que el servicio se define de modo que pueda responder a las necesidades demandas. Para ello, la entidad territorial, la ESP o cualquier otra entidad que promueva y desarrolle inversiones en el sector, debe calcular las demandas actuales y futuras de su sistema. Para esto, deben llevarse a cabo las siguientes actividades:
  1. Estimar la demanda del servicio objeto del sistema y las necesidades reales de capacidad en el periodo de evaluación, considerando el efecto de las diferentes actividades económicas permanentes y temporales dentro del periodo de análisis que puedan implicar un aumento en la demanda.
  2. Definir un periodo de diseño, que será el periodo de tiempo durante el cual la capacidad del sistema debe permitir satisfacer la demanda de la población.
  3. Estimar la población actual y futura del municipio con base en el periodo de diseño.
  4. Realizar una estimación del nivel máximo de servicios y/o capacidad que será posible atender cada cuatro o cinco años del periodo de diseño, utilizando la información de la capacidad instalada en el momento del diseño y los planes de expansión previstos.
  5. Obtener un estimativo del déficit en la prestación de los servicios en cada año durante el periodo analizado, el cuál es calculado como la diferencia entre la oferta y la demanda. **Art. 18**

No obstante, la reglamentación define algunas condiciones particulares de servicio:

- **Condiciones para celebrar contratos en virtud de los cuales se establezcan áreas de servicio exclusivo.** Los contratos que incluyan cláusulas sobre áreas de servicio exclusivo, solo podrán celebrarse siempre que el representante legal de la entidad territorial competente demuestre (Resolución CRA 151 de 2001):
  - a. Que los recursos disponibles en un horizonte de mediano y largo plazo no son suficientes para extender la prestación del servicio a los estratos de menores ingresos y que con su otorgamiento se obtenga, directa o indirectamente, el aumento de cobertura a dichos usuarios, sin desmejorar la calidad del servicio; y
  - b. Que la organización de un área de servicio exclusivo produciría economías que permitirían, con los recursos disponibles, llevar o subsidiar el servicio a dichos usuarios.

- **Verificación de los motivos.** Para verificar el cumplimiento de estas condiciones, las entidades territoriales competentes interesadas deben hacer llegar a la Comisión, debidamente certificados por los funcionarios competentes, y antes de abrir licitaciones de contratos en los que se incluyan cláusulas para definir áreas de servicio exclusivo, un estudio de factibilidad técnica, económica y financiera del área o áreas de servicio exclusivo potenciales, que tenga como objeto justificar la viabilidad, el número y distribución geográfica del área o áreas potencialmente viables.

Dicho estudio deberá contener, por lo menos:

- a. Plano correspondiente al área o áreas que se establecerían como de servicio exclusivo.
- b. Definición del número de usuarios de menores ingresos a los cuales se extendería el servicio, de acuerdo con la estratificación adoptada por el municipio.
- c. Estudios técnicos y económicos que sustenten la extensión de la cobertura a los estratos de menores ingresos.
- d. Monto presupuestado de los recursos a los que se refiere el literal a del artículo anterior.
- e. Copia del pliego de condiciones de la licitación y de la minuta del contrato.
- f. Financiación global del servicio.

La Comisión se pronunciará en un término máximo de cuarenta (40) días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la documentación completa, aquí establecida.

- **Condiciones de calidad de agua** El agua suministrada por la persona que presta el servicio público de acueducto, deberá ser apta para consumo humano, independientemente de las características del agua cruda y de su procedencia.
- **Artículo 6°. Cobertura.** Las personas prestadoras de servicio público domiciliario de aseo deben garantizar la cobertura y la ampliación permanente a todos los usuarios de la zona bajo su responsabilidad, con las frecuencias establecidas y las demás condiciones que determine la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA. (Decreto 1713 de 2002)
- **Artículo 7°. Prestación del servicio en zonas marginadas.** Los municipios y distritos deben asegurar en todo momento, directamente o a través de las personas que presten el servicio de aseo, la prestación a todos los estratos socioeconómicos incluyendo las zonas marginadas. Para ello deberá planificarse la ampliación permanente de la cobertura, de acuerdo con el crecimiento de la población. (Decreto 1713 de 2002)

## 12.7.5.2. Energía y distribución de Gas Combustible

### 12.7.5.2.1. Normatividad-Descripción

- La Unidad de Planeación Minero-Energética tendrá entre otras las siguientes funciones:

- a) Establecer los requerimientos energéticos de la población y los agentes económicos del país, con base en proyecciones de demanda que tomen en cuenta la evolución más probable de las variables demográficas y económicas y de precios de los recursos energéticos;
- b) Establecer la manera de satisfacer dichos requerimientos teniendo en cuenta los recursos energéticos existentes, convencionales y no convencionales, según criterios económicos, sociales, tecnológicos y ambientales;
- c) Elaborar y actualizar el Plan Energético Nacional y el Plan de Expansión del sector eléctrico en concordancia con el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.  
El primer Plan Energético Nacional deberá ser presentado dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta Ley;
- d) Evaluar la conveniencia económica y social del desarrollo de fuentes y usos energéticos no convencionales, así como el desarrollo de energía nuclear para usos pacíficos;
- e) Evaluar la rentabilidad económica y social de las exportaciones de recursos mineros y energéticos;
- f) Realizar diagnósticos que permitan la formulación de planes y programas del sector energético;
- g) Establecer y operar los mecanismos y procedimientos que permitan evaluar la oferta y demanda de minerales energéticos, hidrocarburos y energía y determinar las prioridades para satisfacer tales requerimientos, de conformidad con la conveniencia nacional;
- h) Recomendar al Ministro de Minas y Energía, políticas y estrategias para el desarrollo del sector energético;
- i) Prestar los servicios técnicos de planeación y asesoría y cobrar por ellos;
- j) Establecer prioritariamente un programa de ahorro y optimización de energía;
- k) Las demás que le señale esta Ley y el Decreto 2119 de 1992.

- La Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá, entre otras, las siguientes funciones asociadas a los servicios (Ley 143 de 1994):
  - a) Establecer el Reglamento de Operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del Sistema Interconectado Nacional, después de haber oído los conceptos del Consejo Nacional de Operación;
  - b) Establecer pautas para el diseño, normalización y uso eficiente de equipos y aparatos eléctricos;
  - c) Interpretar las definiciones contempladas en el artículo 11 de la presente Ley;
  - d) Precisar el alcance de las competencias relativas al otorgamiento del contrato de concesión;
  - e) Definir y hacer operativos los criterios técnicos de calidad, confiabilidad y seguridad del servicio de energía;
  - f) Reglamentar la prestación del servicio eléctrico en los barrios subnormales y áreas rurales de menor desarrollo;
  
- **Modalidades del servicio.** Sin perjuicio de las normas sobre subsidios y contribuciones, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red de ductos, serán prestados bajo la modalidad residencial o no residencial. El residencial es aquel que se

presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales. El servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

**Parágrafo 1º.** Para efectos del servicio de energía eléctrica, podrán considerarse como residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble esté destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.

**Parágrafo 2º.** Los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

**Parágrafo 3º.** Los suscriptores o usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas” (CIIU) de las Naciones Unidas. Se exceptúa a los suscriptores o usuarios oficiales, especiales, otras empresas de servicios públicos, y las zonas francas, que se clasificarán en forma separada. (Resolución CREG 108)

### 12.7.5.3. Telecomunicaciones

#### 12.7.5.3.1. Normatividad-Descripción

De acuerdo a sus características los servicios se clasifican en:

- **Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada, "TPBC":** Es el servicio básico de telecomunicaciones cuyo objeto es la transmisión conmutada de voz o a través de la RTPC con acceso generalizado al público. Cuando en la presente resolución se haga referencia a los servicios u operadores de los servicios de TPBC, se entenderán incluidos los servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada Local (TPBCL) Local Extendida (TPBCLE), Telefonía Móvil Rural (TMR) y Telefonía Pública Conmutada de Larga Distancia (TPBCLD).
- **Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia, "TPBCLD":** Es el servicio de TPBC que proporciona en sí mismo capacidad completa de comunicación telefónica entre usuarios de distintas redes de TPBCL, TPBCLE y TMR del País, o entre un usuario de la RTPC en Colombia y un usuario situado en un país extranjero. Este servicio comprende los servicios de TPBCLDN y TPBCLDI.
- **Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Nacional o Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Nacional, "TPBCLDN":** Es el servicio de TPBC que proporciona en sí mismo capacidad completa de comunicación telefónica entre usuarios de distintas redes de TPBC local y/o local extendida del país.
- **Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Internacional, "TPBCLDI":** Es el servicio de TPBC que proporciona en sí mismo capacidad completa de comunicación telefónica entre un usuario de la RTPC en Colombia y un usuario situado en un país extranjero.

- **Servicio de Telefonía pública Básica Conmutada Local, "TPBCL":** Es el servicio de TPBC uno de cuyos objetos es la transmisión conmutada de voz a través de la Red Telefónica Conmutada con acceso generalizado al público, en un mismo municipio.
- **Servicio de Telefonía Básica Pública Conmutada Local Extendida o Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local Extendida, "TPBCLE":** Es el servicio de TPBC prestado por un mismo operador a usuarios de un área geográfica continua conformada por municipios adyacentes, siempre y cuando esta no supere el ámbito de un mismo departamento.
- **Servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local Móvil Rural (TMR):** Es la actividad complementaria del servicio de TPBCL que permite la comunicación a usuarios ubicados fuera de la cabecera municipal, o en un municipio con población total menor a 7.000 habitantes de acuerdo con el censo realizado en 1993, o en un corregimiento departamental, con cualquier usuario ubicado dentro del mismo municipio.

#### **12.7.6. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

En el caso del transporte fluvial las empresas prestadoras de servicios identifican las necesidades de servicios y las condiciones para responder a la demanda. El ente regulador debe estar en capacidad del evaluar los servicios ofrecidos para garantizar que sean eficientes, seguros y de calidad.

## **13.REGULACIÓN DE PROTECCIÓN AL USUARIO**

---

### **13.1. REGLAS DE OPERACIÓN**

#### **13.1.1. PRINCIPIOS Y CRITERIOS<sup>77</sup>**

- Soberanía nacional
- Intervención del Estado
- Seguridad
- Del carácter de servicio público del transporte
- Protección del medio ambiente
- Eficiencia
- Sostenibilidad

#### **13.1.2. VARIABLES DEL TEMA**

- Reglas de operación

#### **13.1.3. INDICADORES**

- Índice de infracciones
- Índice de accidentes causados por incumplimiento de reglas de operación

#### **13.1.4. EN LOS MODOS**

##### **13.1.4.1. Urbano y Carretero**

###### **13.1.4.1.1. Normatividad**

###### **a. Normas de comportamiento (Ley 769\_2002)**

- Reglas generales y educación en el tránsito
- Normas de conducción
- Normas específicas para transporte público
- Límites de velocidad
- Señalización

###### **13.1.4.1.2. Análisis**

- En la práctica no es evidente el total conocimiento de las autoridades de tránsito de muchas de estas las de operación, ya que es común observar a los conductores realizando maniobras que en los reglamentos se definen como no permitidas frente a autoridades de tránsito sin ser amonestados.

---

<sup>77</sup> Los criterios se asocian al principio y no al tema por lo cual son los criterios que se desarrollan en la ficha cada Principio respectivo.

- En general, es posible que la gran cantidad de aspectos que deben ser controlados de manera simultánea y la ausencia de mecanismos efectivos de control obliguen a las autoridades a centrar su control en tan solo algunos de los aspectos que deben vigilar

#### **13.1.4.1.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Las autoridades de tránsito están encargadas de la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte y tendrán a su cargo vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones de las reglas de operación.

#### **13.1.4.2. Férreo**

##### **13.1.4.2.1. Normatividad**

###### **a. Normas de operación-Reglas generales**

- Las actividades relacionadas con la circulación de trenes están reguladas en su parte técnica por el Reglamento de Movilización de Trenes. El cual se define como el conjunto de normas y procedimientos que debe seguirse para movilizar los trenes y demás vehículos que circulan por las carrileras de FERROVIAS, y formar y fraccionar tales trenes, con seguridad, orden y eficiencia. Dicho documento que recoge normas generales sobre aspectos que tienen que ver con la circulación de trenes se basa en la experiencia y la práctica de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y fue adoptado por FERROVIAS mediante el Acuerdo 12 de 1991 con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- Los operadores de transporte ferroviario contarán con centros de control de tráfico, los que se deberán establecer dentro del territorio nacional, y organizarse de tal modo que permitan el intercambio de información de manera expedita entre operadores. Los centros de control de tráfico contarán con las instalaciones, equipos y sistemas operativos necesarios para regular en forma segura y eficiente la operación de trenes, su recorrido y la ocupación de tramos de vía, así como con sistemas informativos que permitan dar seguimiento a la carga, conocer su ubicación, mantener actualizadas estadísticas referentes a la demanda de transporte atendida, e índices de siniestralidad y de calidad del servicio prestado

##### **13.1.4.2.2. Mecanismos de Control y Seguimiento**

El concesionario de la infraestructura está encargado de garantizar que las operaciones que se desarrollan en los corredores que estén a su cargo, se realizan de acuerdo al Reglamento de Movilización de Trenes de FERROVIAS. FENOCO es el único concesionario en cuya infraestructura se están realizando actividades de transporte férreo y en consecuencia el que está empleando esta normativa.

#### **13.1.4.3. Aéreo**

#### **13.1.4.3.1. Normatividad**

##### **a. Normas de comportamiento y operación**

- Reglas de navegación aérea (RAC - Parte 5, Anexo 2 - OACI). Este reglamento del aire corresponde al anexo 2 de la OACI y determina las conductas que se deben adoptar para cualquier tipo de aeronave que transite por el espacio aéreo colombiano estableciendo las responsabilidades para su cumplimiento.
- La parte 5 del RAC contiene normas sobre:
  - Aplicación del reglamento del aire
  - Control de tránsito aéreo
  - Reglas de vuelo
  - Normas de operación para globos
  - Normas de operación para vehículos ultralivianos
  - Normas de operación para aviones livianos
  - Normas de operación para aeronaves categoría primaria
  - Anexos sobre señales y luces que deben ostentar las aeronaves.
- Anexos 11, 12 y 13 de la OACI (Seguridad en cuanto a aeronavegación)

##### **b. Rutas aeronáuticas (RAC - Parte 5, Anexo 2 - OACI)**

- Este anexo de la OACI ha sido transpuesto a las normas colombianas mediante el Manual de Normas, Rutas y Procedimientos que ha sido elaborado por la Aerocivil. El documento contiene una compilación de las principales normas del Reglamento del Aire (Parte Quinta RAC - Anexo 4 OACI), y describe procedimientos de aproximación y salida hacia y desde los aeropuertos del país indicados en las respectivas cartas aeronáuticas

##### **c. Unidades de medida (RAC - Parte 5, Anexo 2 - OACI)**

Las unidades de medida y en general todo el vocabulario aeronáutico son de carácter estándar a nivel internacional. Implícitamente las aerolíneas y personal aeronáutico habilitado, adoptan la recomendación internacional para poder llevar a cabo el objetivo de las actividades aeronáuticas sin perjuicio de la operación del transporte aéreo.

#### **13.1.4.3.2. Análisis**

En general la reglamentación relacionada a este tema está muy detallada. No obstante el trabajo en paralelo con el manual RAC y el de OACI dificulta un poco la revisión.

#### **13.1.4.3.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

#### **13.1.4.4. Marítimo**

##### **13.1.4.4.1. Normatividad**

#### **a. Normas generales**

- Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes (COLREG / 72). Se proporciona orientación para determinar la velocidad de seguridad, el riesgo de abordaje y la conducta de buques que circulen dentro o en la proximidad de dispositivos de separación de tráfico. Otras reglas se refieren a la navegación de buques en canales angostos, la conducta de los buques en condiciones de visibilidad reducida, buques con capacidad de maniobra restringida.
- Convenio sobre Facilitación del tráfico marítimo internacional (FAL 65). Previene demoras innecesarias en el tráfico marítimo; estimula la cooperación entre los Gobiernos y asegura el más alto grado de uniformidad posible en las formalidades y procedimientos. Consta de 16 artículos y un anexo relativo a la llegada, permanencia y salida de buques y personas. Colombia lo aprobó por Ley 17 de 1991.
- Convenio internacional sobre Arqueo de buques (Tonnage 69). Establecer un sistema universal de arqueo de los buques que efectúan viajes internacionales y reglamentar la determinación del arqueo bruto y neto de los buques. El arqueo bruto es una función del volumen total de todos los espacios cerrados del buque, en tanto que el arqueo neto es una función del volumen total de todos los espacios de carga del buque.

#### **13.1.4.4.2. Análisis**

En general la normatividad nacional marítima se ha derivado de la normatividad internacional, en sus principales aspectos como son operación, seguridad y medio ambiente acogiendo los estándares internacionales consignados en cada uno de los convenios, a continuación se describen los convenios internacionales mas importantes a los cuales se ha adherido Colombia.

#### **13.1.4.4.3. Mecanismos de Control y Seguimiento**

El control lo hace el Ministerio de Transporte y la Superintendencia General de Puertos. Es importante contar con un buen sistema de información de toda la actividad tanto marítima como portuaria, para poder realizar el control y la supervisión tanto de la regulación técnica como de la económica.

### **13.1.5. EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TELECOMUNICACIONES**

#### **13.1.5.1. Acueducto, alcantarillado y saneamiento**

##### **13.1.5.1.1. Normatividad-Descripción**

- **La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico–CRA.** Es una Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, cuya facultad es la de regular los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante la expedición de normas de carácter general o particular, para someter la

conducta de las personas que prestan los mencionados servicios a las reglas, principios y deberes establecidos en la ley y los reglamentos. Los deberes y compromisos de los usuarios se estipulan en los contratos de vinculación al servicio. Resolución CRA 151 de 2001

- **Del uso racional de los servicios.** Los usuarios o suscriptores de las entidades prestadoras de los servicios, deberán hacer uso de los servicios de acueducto y alcantarillado en forma racional y responsable, observando las condiciones que para tal efecto establezcan las normas vigentes, en orden a garantizar el ahorro y uso eficiente del agua, la prevención de la contaminación hídrica por parte de sustancias susceptibles de producir daño en la salud humana y en el ambiente y la normal operación de las redes de acueducto y alcantarillado.

### **13.1.5.2. Energía y distribución de Gas Combustible**

#### **13.1.5.2.1. Normatividad-Descripción**

La Ley 143 de 1994 define:

- Los agentes económicos privados o públicos que hagan parte del sistema interconectado nacional deberán cumplir con el Reglamento de Operación y con los acuerdos adoptados para la operación del mismo. El incumplimiento de estas normas o acuerdos, dará lugar a las sanciones que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas o la autoridad respectiva según su competencia.
- El Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de las funciones de regulación, planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, definirá los criterios para el aprovechamiento económico de las fuentes convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoverá el desarrollo de tales fuentes y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios.
- En relación con el servicio público de electricidad, al Estado le corresponde asegurar la protección de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de sus deberes

### **13.1.5.3. Telecomunicaciones**

#### **13.1.5.3.1. Normatividad-Descripción**

- Los operadores y personas a que hace referencia el presente título deben respetar los principios generales y cumplir con las obligaciones que les corresponda de conformidad con lo establecido dentro del reglamento de operación de cada servicio:
- Sin perjuicio de las que por vía general les imponen las leyes, los decretos del gobierno y la regulación expedida por la CRT, es obligación del suscriptor, propietario y del usuario del servicio las siguientes cumplir con los requisitos y especificaciones técnicas establecidas en el reglamento de servicio y la norma Icontec, para el diseño y construcción de las instalaciones internas.

## **13.2. ENUNCIACIÓN DE LA APLICACIÓN EN EL MODO FLUVIAL**

En el contexto del transporte fluvial existen manuales de operación, manuales de Señalización Fluvial, de Balizaje Fluvial, y de Seguridad y Sanidad Fluvial para embarcaciones mayores, y de Seguridad y Sanidad Fluvial para embarcaciones menores desarrollados con el fin de garantizar la seguridad de los usuarios en las vías fluviales. En cuanto concierne a las obligaciones de los transportadores, estas normas son cumplidas de manera satisfactoria. Pero no acontece lo mismo respecto del compromiso del Estado en cuanto a mantener las señalizaciones acuáticas y terrestres, es decir, los balizajes y las señalizaciones preventivas, informativas y normativas. En este aspecto, que en el pasado fue prolija y celosamente atendido, el Estado de hoy ha descuidado por completo los ríos y canales navegables bajo su cuidado y control.