

**DIAGNÓSTICO DE LA REGULACIÓN  
ECONÓMICA EN INFRAESTRUCTURA Y  
TRANSPORTE EN CADA UNO DE LOS  
MODOS DE TRANSPORTE  
CARGA Y PASAJEROS**

Oficina de Regulación Económica  
Bogotá D.C. Diciembre de 2010

## **TABLA DE CONTENIDO**

### INTRODUCCION

#### 1. TRANSPORTE POR CARRETERA

1.1 INFRAESTRUCTURA

1.2 TRANSPORTE

#### 2. TRANSPORTE FÉRREO

2.1 INFRAESTRUCTURA

2.2 TRANSPORTE

#### 3. TRANSPORTE FLUVIAL

3.1 INFRAESTRUCTURA

3.2 TRANSPORTE

#### 4. TRANSPORTE MARITIMO

4.1 INFRAESTRUCTURA

4.2 TRANSPORTE

#### 5. TRANSPORTE AÉREO

5.1 INFRAESTRUCTURA

5.2 TRANSPORTE

### ANEXO PRINCIPALES REGULACIONES POR MODO DE TRANSPORTE

## INTRODUCCION

La Regulación Económica es la nueva forma de expresión de intervención del Estado en la economía. Se ha confirmado que las facultades de Regulación otorgadas a las autoridades administrativas se encuentran limitadas por la Constitución y la Ley, de tal manera que el principio de legalidad determina los límites al ejercicio de la intervención pública. Por tanto la Regulación Económica es la nueva forma de intervención con la cual el Estado impone el orden y equilibrio en las actividades del mercado.

La regulación Económica adquirió importancia debido al cambio del modelo proteccionista de desarrollo por el de apertura económica. El concepto de regulación nace vinculado a la creación de nuevos sistemas de administración, los cuales responden a la necesidad de desligar al regulador del regulado en actividades de tipo económico. En este sentido el constituyente o el legislador le atribuyen a la administración poderes de intervención que antes no le habían sido conferidos.

En la constitución Colombiana la función de regulación es reconocida en el artículo 365, donde se establece que *“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. 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 (...)”* y, consiste en la facultad del Estado de expedir normas de carácter general y/o particular de alcance no solo jurídico sino también económico informativo, destinadas a preservar con exclusividad el normal y transparente funcionamiento del mercado, corrigiendo las fallas que atenten contra su habitual estabilidad.

La función reguladora no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde ésta es ineludible; reglamenta para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir practicas discriminatorias o desleales para el competidor.

El presente documento recopila, describe y analiza la regulación económica a través de las principales normas, en cada uno de los modos de transporte, de carga y pasajeros. Adicionalmente expone algunas de nuestras orientaciones, y la conveniencia sobre su aplicación en el caso del sector de transporte aludido.

# **ANÁLISIS DIAGNÓSTICO REGULACIÓN ECONÓMICA EN TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA**

## **1. TRANSPORTE POR CARRETERA**

El desarrollo de las regiones depende de su capacidad de interacción comunicación, intercambio y comercio, entre otras; en este sentido el transporte por carretera en Colombia desde el punto de vista de la actividad transportadora entendida como la movilización de pasajeros y de carga; de la infraestructura que le sirve y de los equipos con los que se presta, además de la seguridad necesaria para su operación; del tránsito de los mismos por las carreteras nacionales, y de las inversiones para su desarrollo y progreso, se constituye en elemento prioritario para el desenvolvimiento económico y el progreso social de nuestro país.

La gran mayoría de estudios y trabajos han mostrado la relevancia del transporte por carretera, especialmente de la infraestructura y equipos, en la productividad y el crecimiento económico en general. Además de tener un impacto directo en el crecimiento, afecta el producto del país de manera indirecta a través de su efecto sobre el comercio internacional. Casos puntuales como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos ponen de manifiesto esa importancia y de alguna manera resaltan las deficiencias y evidencian los problemas del subsector.

Se menciona que el aumento de los kilómetros de carreteras está ligado con el aumento en el porcentaje del Producto Interno Bruto del país. Este aumento está relacionado, entre otros factores, con la cantidad (número de pasajeros) o volumen (toneladas) y la distancia (Km), Por tanto es necesario afianzar un modelo regulatorio dentro del marco del mundo globalizado y con acceso a nuevos mercados; ello significa seguir con la directriz de tener un transporte eficiente y competitivo: bajos costos, reducción de tiempos y eficientes niveles de prestación del servicio, entre otros.

### **Transporte de pasajeros por carretera**

El transporte de pasajeros constituye uno de los pilares del sector. En materia de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, el servicio público ha sido encomendado por parte del Estado a los particulares, estando sin embargo aquel (el Estado), a cargo no solo de la vigilancia y control, sino principalmente de su regulación y la construcción del proceso normativo que le permita alcanzar sus objetivos. Sin embargo es necesario establecer un sector competitivo y seguro que responda a las necesidades de desplazamiento de un territorio.

El mercado de pasajeros intermunicipal de carretera participó del 89% en el año 2009, año en el que se movilizaron alrededor de 172.671.610 pasajeros.

El Servicio de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera se clasifica en Servicios públicos nacionales y Servicios públicos internacionales. Dichos servicios son

prestados por Empresas privadas de transporte. En el año 2009 existían alrededor de 509 empresas de transporte intermunicipal de pasajeros.

### **Transporte de carga por carretera**

En carga los Servicios públicos nacionales y Servicios públicos internacionales son prestados por Empresas privadas de transporte. Existen diferentes modalidades operacionales: empresas organizadas con amplia capacidad técnica y financiera, y con parque automotor propio; empresas que articulan la oferta y la demanda de transporte y realizan su operación por medio de la contratación de un tercero; y empresas que se limitan a la expedición del manifiesto de carga

Actualmente se cuenta con alrededor de 2.075 empresas de transporte público, 128 empresas de carácter mixto; en carga internacional 173 con certificado de idoneidad y 209 con permiso de prestación de servicio de carga. El total de vehículos de servicio público es de 204.000 vehículos aproximadamente de los cuales 5.199 son de propiedad de las empresas lo que quiere decir que aproximadamente el 2.54% del parque automotor esta en manos de las empresas.

#### **1.1 INFRAESTRUCTURA.** Estos servicios están determinados por:

a) **INFRAESTRUCTURA VIAL CARRETERA.** Está constituida por la red vial carretera que se clasifica en:

**Red primaria.** Es aquella que conecta los principales centros urbanos y económicos del país entre sí y éstos con los puertos y los puntos de la frontera; su extensión es de 13.579,24 Km de los cuales 10.370.26 Km son pavimentados Km. y su desarrollo y mantenimiento está a cargo de la nación (Instituto Nacional de Vías).

**Red secundaria.** Es aquella que conecta los principales centros urbanos y económicos (capitales de Departamento) o las capitales con la red primaria. Su extensión es de 37.953.871 Km. y su desarrollo y mantenimiento está a cargo de los departamentos y 34.918 a cargo de los municipios.

**Red terciaria.** Es la red que une las cabeceras municipales con las veredas o a éstas entre sí. La extensión de la red Terciaria Comprende, según inventario, un total de 27.577,45 Km. Une las veredas y cabeceras municipales importantes entre si, desde el año 2007 se le ha asignado recursos a los municipios a través del PIN "Plan de Inversión Municipal" donde el municipio es el contratista.

Como política de Estado existen concesionarios privados que construyen, mantienen y operan algunos tramos de las redes primaria y secundaria. Estos son:

- **Red primaria.**

- Existen veinticinco (25) concesiones encargadas de los servicios de mantenimiento, Rehabilitación y de construcción. Al año 2009 el total de la red concesionada es de 4.471 Km
- Tras el periodo de concesión la gestión de los citados tramos se transfieren al Instituto Nacional de Concesiones (INCO)

- **Red secundaria.**

- Existen cinco (5) concesiones ubicadas en los departamentos de Antioquia, Valle, Atlántico y Magdalena en una longitud de 255 km;
- Tras el periodo de concesión la gestión de los citados tramos se transfieren a los Gobiernos Departamentales.

## **MARCO REGULATORIO: CONCESIONARIOS EN LAS CARRETERAS**

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- **Opción de entrada al concurso de concesión.** Las empresas deben cumplir entre otros los siguientes requisitos:
  - Capacidad financiera, básicamente relacionados con el capital social de la empresa; y
  - Experiencia en el desarrollo de actividades similares en el país.
- **Obtención de la concesión.** El concurso de concesión es ganado por aquella empresa que ofrece la oferta más competitiva y de manera integral en términos de:
  - El plazo de concesión;
  - El nivel de las tarifas tratando de que la propuesta se ajuste a los crecimientos del IPC
  - Garantía parcial de ingreso esperado o contribución del Estado al "Equilibrio Financiero" de la Concesión

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Demasiado peso en la adjudicación a la menor "contraprestación del Estado" y demasiado poco al menor "valor presente de ingresos"
- Escaso control sobre la credibilidad de ofertas "a la baja" (baja contraprestación, altas inversiones, etc.)

### **Regulación de Acceso a la Infraestructura:**

- **Acceso de los usuarios a las carreteras.** Los concesionarios tienen la obligación de dar acceso a todos los usuarios;

- **Sistema de peajes.** El valor de los peajes que los usuarios deben pagar está regulado en los contratos de concesión. En particular:
  - El esquema tarifario distingue entre cinco (5) clases de vehículos atendiendo a las características técnicas;
  - Durante el proceso del concurso por la concesión se establece el nivel tarifario que en ningún caso puede exceder el que ha establecido el Ministerio de Transporte como máximo; y
  - Las tarifas son actualizadas con el índice de precios al consumidor –IPC-

### **Regulación de Calidad**

- **Niveles de calidad requeridos en los contratos de concesión.** Los contratos de concesión definen indicadores para evaluar el nivel de calidad de las actividades de:
  - Mantenimiento;
  - Rehabilitación; y
  - Construcción de la infraestructura

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

Posiblemente sea necesario revisar criterios de adjudicación, supervisión y grado de eficacia de interventores

### **Regulación de Capacidad**

- **Contratos de concesión de primera y segunda generación.** Los contratos de concesión definen unos niveles mínimos de construcción y rehabilitación en el tramo concesionado.
- **Contratos de concesión de tercera generación.** Los contratos de concesión de tercera generación incluyen el concepto de “gradualidad” o de “ampliación condicionada”. Este consiste en que el concesionario debe cumplir compromisos de inversión en la medida en que la demanda de servicios de la infraestructura alcanza ciertos niveles

Actualmente se ha avanzado en contratos de concesión de tercera generación que incluyen mayor distribución de riesgos, ingreso esperado y detalle en diseños.

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Deben reforzarse sistemas de información de gestión y operativa para el cálculo de “equilibrio financiero” real y potencial
- Posible debilidad institucional para hacer cumplir el contrato y demasiada flexibilidad para negociaciones ex post (en especial en costos y riesgos)

## b) **LAS TERMINALES DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS**

Se definen como un conjunto de instalaciones que funcionan como una unidad de servicios permanentes, junto con los usuarios, las empresas de transporte y su parque automotor. Proveen servicios a las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas que tienen como origen, destino o tránsito el respectivo municipio o localidad. Pueden ser clasificadas en dos grandes grupos:

- **Terminales públicas:**
  - Es el conjunto de terminales que deben dar acceso a cualquier empresa de transporte interurbano de pasajeros;
  - En la actualidad el número de terminales públicas homologadas es de treinta y cinco (35)
  
- **Terminales privadas:**
  - Es el conjunto de terminales para uso exclusivo de ciertas empresas de transporte interurbano de pasajeros;
  - Existe un número indeterminado de este tipo de instalaciones operando en el país.

Actualmente el Ministerio de Transporte y las autoridades municipales conforman junto con entidades privadas empresas administradoras y operadoras de terminales de Transporte intermunicipal de pasajeros de capital mixto. Existen 29 terminales públicas que son administradas por empresas de este tipo;

Por su parte las autoridades municipales constituyen además empresas administradoras y operadoras de terminales de Transporte intermunicipal de pasajeros de capital público. Existen seis (6) terminales en el país que funcionan bajo este esquema.

## c) **LAS TERMINALES DE CARGA**

Están conformadas por un conjunto de instalaciones y equipamientos donde se desarrollan actividades de cargue y descargue de mercancías que son de uso exclusivo de las personas jurídicas propietarias de la infraestructura y /ó de la carga para su posterior redistribución y transporte.

Actualmente existe un número indeterminado de empresas que poseen este tipo de instalaciones. No existen instituciones públicas encargadas de ofrecer este tipo de servicio que son propiedad de los usuarios y de las empresas propietarias de la carga.

## **MARCO REGULATORIO EMPRESAS ADMINISTRADORAS Y OPERADORAS DE TERMINALES DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS PÚBLICAS DE CAPITAL MIXTO Y PRIVADO**

### **Regulación de Entrada al Mercado**

- Requisitos para el desarrollo de una Terminal de Transporte Terrestre intermunicipal de pasajeros pública. La empresa, que puede ser de capital privado<sup>1</sup> público o mixto debe:
  - Ser instalada en ciudades con una población registrada superior a 100.000 habitantes;
  - Presentar un estudio que justifique desde un punto de vista económico, operativo y técnico la factibilidad de la terminal de transporte;
  - Recibir de las autoridades municipales una licencia urbanística;
  - Recibir del ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial una licencia ambiental; y
  - Recibir del Ministerio de Transporte la habilitación para la creación de la terminal tras la evaluación de la información descrita en los anteriores puntos

### **Regulación de Acceso a la Infraestructura**

- **Acceso de las empresas de transporte a las Terminales de Transporte Terrestre intermunicipal de pasajeros públicas.** Las empresas administradoras y operadoras de terminales de transporte terrestre automotor deben permitir el despacho, únicamente a las empresas de transporte debidamente habilitadas, en las rutas autorizadas o registradas ante el Ministerio de Transporte

### **Regulación de precios:**

- **Tarifas de uso de las instalaciones.** El Ministerio de Transporte establece una tarifa que las empresas de transporte deben pagar a la empresa administradora y operadora de la Terminal de Transporte Terrestre intermunicipal de pasajeros pública por el uso de las áreas operativas de la terminal. Esta tarifa varía de acuerdo con:
  - La clase de vehículo a despachar;
  - La longitud de la ruta; y
  - El número de terminales en el recorrido
  - Esta tarifa de uso es actualizada con el índice de precios al consumidor – IPC-

---

<sup>1</sup> No existe ningún tipo de restricción sobre las empresas privadas (incluyendo las empresas de transporte) que participan en la propiedad de las Terminales de Transporte Terrestre intermunicipal de pasajeros

- **El acceso de las empresas de transporte a otras instalaciones.** Las plataformas, las taquillas, las salas de espera VIP y los espacios comerciales pueden ser alquilados a las empresas de transporte sin ningún tipo de restricción

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Las tarifas de uso de las instalaciones no están basadas en costos.
- Las tarifas de uso no incentivan acceso eficiente
- El alquiler de espacios (taquillas, sitios de embarque, etc.) no facilita la competencia de nuevos operadores del servicio en caso de congestión de la terminal.

### **Regulación de Calidad**

- **Requisitos sobre niveles de calidad a las Terminales de Transporte Terrestre intermunicipal de pasajeros públicas.** Las terminales de transporte deben contar con instalaciones que garanticen el fácil desplazamiento de los discapacitados físicos y aplicar la regulación que para tal efecto expidió el Ministerio de Transporte.

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Es necesario establecer indicadores de calidad (información, atención al usuario, comodidad, niveles de servicio de la terminal)

### **Regulación de Capacidad**

- **Requisitos sobre niveles de capacidad en las Terminales de Transporte Terrestre intermunicipal de pasajeros públicas.** Las terminales de transporte deben disponer de una capacidad que permita garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda de servicio, como mínimo para los próximos 20 años, a partir de que la terminal entre en funcionamiento

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Es necesario que los planes de inversión ajusten la oferta a la demanda. La sobredimensión actual puede perjudicar la recuperación de costos si las tarifas se regulan en función de espacios requeridos.

## **MARCO REGULATORIO: EMPRESAS ADMINISTRADORAS DE TERMINALES DE CARGA**

### **Regulación de Entrada al Mercado**

- **Permiso de las autoridades locales para el desarrollo de las terminales de carga.** Las condiciones para la aprobación del desarrollo de este tipo de

instalaciones dependen de los planes de ordenamiento territorial de los municipios. La empresa solicita el permiso para la construcción de las instalaciones en una determinada zona y las autoridades locales la aprueban si juzgan que el proyecto se adecua al desarrollo urbanístico de dicha zona.

### **Regulación de Acceso a la Infraestructura**

- No existe regulación sobre el acceso a este tipo de infraestructura

### **Regulación de Calidad**

- No existe regulación sobre la calidad de los servicios

### **Regulación de Capacidad**

- No existe regulación sobre la calidad de los servicios

## **5.2 SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA**

Se clasifica en: Servicio público nacional y servicio público internacional que son prestados por empresas privadas de transporte; y Servicio privado nacional e internacional que son prestados por particulares.

**El servicio de transporte nacional terrestre automotor de pasajeros** se clasifica en:

- **Transporte público nacional terrestre automotor de pasajeros.** Es aquel transporte de pasajeros por carretera que se ofrece en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los pasajeros, sujeto a una contraprestación económica. Este tipo de transporte puede ser de tipo básico, de lujo y preferencial de lujo y es llevado a cabo por empresas privadas. Éstas pueden ser clasificadas en dos grupos:
  - **Empresas de transporte.** (i) Son intermediarias entre los usuarios y los propietarios de los vehículos; (ii) definen las características de los servicios; (iii) necesitan obtener un derecho de uso de ruta para poder operar entre un origen y un destino; (iv) pueden proveer servicios de intermediación: comerciales, seguros, logísticos y financieros; (v) en general, se remuneran a través de un porcentaje sobre los ingresos del servicio de transporte; y (vi) también pueden tener vehículos de su propiedad.
  - **Empresas propietarias de vehículos.** Estas empresas (i) son propietarias de vehículos; y (ii) no requieren un contrato de vinculación a una empresa de transporte para prestar el servicio

- **Transporte privado nacional terrestre automotor de pasajeros.** Es aquel que satisface necesidades de movilización de personas en territorio nacional, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. Es llevado a cabo por entidades particulares que poseen sus propios vehículos

**El Transporte internacional terrestre automotor de pasajeros** se clasifica en:

- **Transporte público internacional terrestre automotor de pasajeros.** Es el transporte de personas que al amparo de pasajes de viaje y una lista de pasajeros, realiza el transportador autorizado en vehículos habilitados, desde una ciudad de origen hasta otra de destino ubicadas una de ellas en territorio nacional y la otra fuera del mismo, de acuerdo con las rutas, frecuencias e itinerarios establecidos. Actualmente estos servicios son llevados a cabo por 175 empresas de transporte privadas colombianas y 156 empresas de transporte internacionales para un total de 331
- **Transporte privado internacional terrestre automotor de pasajeros.** Es aquel que satisface necesidades de movilización de personas desde una ciudad de origen a hasta otra de destino, ubicadas una de ellas en territorio nacional y la otra fuera del mismo, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídica

### **5.3 TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA POR CARRETERA**

**Los Servicios de transporte Terrestre Automotor de carga por Carretera** se clasifican en Servicios públicos nacionales, servicios públicos internacionales que son prestados por empresas privadas de transporte y Servicios privados nacionales e internacionales que son prestados por particulares.

**El transporte nacional terrestre automotor de carga** se clasifica en:

- **Transporte público nacional terrestre automotor de carga.** Es aquel que se ofrece en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, sujeto a una contraprestación económica. Existen dos (2) tipos de empresas involucradas en el servicio de transporte de carga:
  - **Empresas de transporte** (i) son intermediarias entre los usuarios y los propietarios de los vehículos; (ii) definen las características de los servicios; (iii) pueden proveer servicios de intermediación: comerciales, seguros, logísticos y financieros, (iv) en general, se remuneran a través de un porcentaje sobre los ingresos del servicio de transporte; y (v) también pueden tener vehículos de su propiedad

- **Empresas propietarias de vehículos.** Estas empresas (i) son propietarias de vehículos; y (ii) si no están habilitadas por el Ministerio de Transporte requieren un contrato de vinculación (temporal) a una empresa de transporte para dar el servicio.
- **Transporte privado nacional terrestre automotor de carga.** Es aquel que satisface necesidades de movilización de mercancías en territorio nacional, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. Es llevado a cabo por entidades particulares que poseen sus propios vehículos

**El Transporte internacional terrestre automotor de carga.** El transporte terrestre internacional automotor de carga se clasifica en:

- **Transporte público internacional terrestre automotor de carga.** Es el transporte que realiza una empresa autorizada en vehículos habilitados y en unidades de carga debidamente registrados, desde un lugar en el cual las toma o recibe bajo su responsabilidad hasta otro designado para su entrega, ubicados uno de ellos en territorio nacional y el otro fuera del mismo.
- **Transporte privado internacional terrestre automotor de carga** Es aquel que satisface necesidades de movilización de carga desde una ciudad de origen a hasta otra de destino, ubicadas una de ellas en territorio nacional y la otra fuera del mismo, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas

### MERCADOS DE SERVICIOS PÚBLICOS NACIONALES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y CARGA



Los mercados de servicios públicos nacionales de transporte de pasajeros y carga están conformados por:

#### El Usuario del servicio:

Se refiere al usuario del servicio bien sea el pasajero o el remitente de la carga productor o usuario del servicio. Es la persona natural o jurídica que celebra el contrato de transporte con la empresa de transporte bien sea de pasajeros o carga. En el caso de pasajeros es el tiquete. En el caso de carga es quien entrega la mercancía al transportador, para que la traslade de un lugar a otro actuando por cuenta propia o ajena. Si actúa por cuenta ajena, puede ser comisionista de transporte.

### **La Empresa de Transporte:**

Es quien legalmente cuenta con el permiso concedido por el Ministerio de Transporte para prestar el Servicio público de transporte de pasajeros o carga. La empresa de transporte es una unidad empresarial que debe contar con la capacidad de combinar los recursos humanos, técnicos, financieros y de información indispensables para la prestación del servicio con altos niveles de calidad y eficiencia.

Desde el punto de vista del *contrato de transporte*, es quien tiene la responsabilidad legal de llevar o conducir pasajeros o mercancías, lo cual puede efectuar en vehículos propios o de terceros vinculados permanentemente o temporalmente, según sea el caso.

### **El Propietario del Vehículo:**

Es el transportador al servicio de una empresa de transporte, mediante un contrato de vinculación permanente o temporal del equipo. No hace parte del *contrato de transporte* pero si lo es de la operación necesaria para su ejecución.

## **MARCO REGULATORIO: EMPRESAS DE SERVICIOS NACIONALES DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA BÁSICOS, DE LUJO, Y PREFERENCIAL DE LUJO**

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

#### **Empresas de transporte:**

- **El proceso de habilitación.** Las empresas nuevas que deseen prestar servicios de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera deben obtener una habilitación del Ministerio de Transporte. La habilitación sólo se concede a las empresas a las que se ha asignado rutas y horarios a servir;
- **Obtención de la habilitación.** Para obtener la habilitación es necesario (i) tener contratos de vinculación con los propietarios de los vehículos; (ii) cumplir requisitos técnicos de seguridad (tarjetas de operación de los vehículos); (iii) tener de un patrimonio líquido mínimo; y (iv) disponer de seguros de responsabilidad civil.
- **El proceso de asignación de rutas** El Ministerio de Transporte identifica las rutas que deben ser servidas después de evaluar si existe o no demanda insatisfecha y efectúa un concurso para la licitación de la ruta.

Para los servicios preferenciales de lujo no se lleva a cabo concurso de licitación de las rutas. En este caso las empresas solicitan la ruta y el Ministerio de Transporte la otorga después de comprobar que (i) los servicios ofrecidos cumplen con los mínimos de calidad exigidos, (ii) la empresa ha depositado una fianza a favor del Ministerio para su pago en caso de incumplimiento de los compromisos de servicio, los cuales deben llevarse a cabo

como mínimo durante tres (3) años, (iii) los estudios de viabilidad técnica y económica que la empresa presenta demuestran la factibilidad de los servicios que se pretenden ofrecer, y (iv) la ruta está siendo operada simultáneamente por alguna empresa que ofrece servicios de nivel básico

- **Requisitos para optar al concurso de licitación.** La empresa debe inscribirse en la Cámara de Comercio con un capital mínimo, y establecer que su objeto es la prestación de servicios de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.
- **El concurso de licitación.** El Ministerio de Transporte establece en los términos de referencia del concurso el número de vehículos con el que se puede operar; y los niveles mínimos de calidad. El permiso de operación del servicio de la ruta se asigna en función de (i) la situación financiera de la empresa, (ii) su experiencia, y (iii) la calidad de los vehículos ofrecidos. El permiso de operación del servicio de la ruta se adjudica por un término no mayor de cinco (5) años que se renuevan automáticamente si el operador a cumplido de manera adecuada con los niveles de calidad exigidos

### **Empresas propietarias de vehículos**

- **Requisitos para llevar servicios con los vehículos.** El vehículo debe disponer de: (i) un certificado de homologación del Ministerio de Transporte que garantice que las características técnicas del vehículo son adecuadas, (ii) una licencia de tránsito como vehículo de transporte público del registro nacional de vehículos, (iii) un contrato de vinculación con la empresa de transporte, y (iv) una tarjeta de operación con vigencia expedida por el Ministerio

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- No está clara la necesidad de crear distinción entre "Empresa de transporte" y "Empresa propietaria de vehículos". Se crea un incentivo para sobreoperación de los vehículos.
- Si el Ministerio no dispone de elementos (estudios de demanda por ruta o factores de ocupación) contra los cuales se puede validar la información suministrada es innecesario que el solicitante demuestre que existe demanda potencial insatisfecha para acceder a derecho de ruta.
- Los permisos de operación por periodo ilimitado reducen la posibilidad de entrada de nuevos competidores. De la misma manera, la renovación automática de permisos por periodo ilimitado también reduce el potencial de entrada y la presión competitiva.

### **Regulación de Precios**

- **La fijación de tarifas.** Las empresas de transporte tienen libertad para fijar las tarifas que pagan sus usuarios aunque cada vez que vayan a modificar las tarifas

las empresas deben presentar la estructura de costos que sustente dicha modificación. Los únicos aspectos que las empresas deben tener en cuenta al respecto es que se debe:

- Difundir las tarifas con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia.
- Mantener en sus archivos los estudios, y las estructuras de costos que dan lugar al origen del cálculo de tarifas establecidas. Con ello se pretende del el Ministerio de Transporte o la Superintendencia de Transporte pueda acceder a ellos y comprobar cualquier irregularidad en el proceso de fijación de tarifas

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Se deben crear mecanismos para que las empresas presenten las estructuras de costos cuando modifiquen las tarifas pues en la práctica las empresas no están cumpliendo este requisito.
- Existe peligro de colusión en rutas con pocos operadores y largos periodos de permiso. Se recomienda Política de promoción de Competencia.
- La guerra de precios en rutas con alta competencia pueden reflejar exceso de oferta de equipos. En todos los caso se recomienda Política de Competencia activa.

### **Regulación de Calidad**

- **Fijación de horarios.** Las empresas de transporte pueden modificar los horarios de sus servicios libremente siempre y cuando:
  - Difundan los nuevos horarios con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigor;
  - La modificación o incremento de los horarios en una ruta no suponga la suspensión de los servicios legalmente autorizados en otras rutas; y
- **Definición de estándares mínimos de calidad.** El Ministerio de Transporte establece los niveles mínimos de calidad que distinguen entre los servicios (i) básicos (ii) de lujo, y (iii) preferenciales de lujo. Estos estándares están básicamente relacionados con (i) el número de paradas durante el servicio, (ii) las características técnicas del vehículo, y (iii) las atenciones que reciben los usuarios. En particular:
  - **Los servicios básicos** se caracterizan por parar a lo largo de la ruta en aquellos lugares donde los usuarios lo solicitan sin que estas paradas hayan sido previamente prefijadas;

- **Los servicios de lujo**, se distinguen de los servicios básicos en el sentido de que las paradas son señaladas previamente en el diseño de la ruta, y los vehículos deben tener mejores características técnicas; y
- **Los servicios preferenciales de lujo** deben (i) llevar a cabo servicios con paradas en el origen, el destino, e intermedias para el descanso de los usuarios, (ii) disponer de vehículos de altas prestaciones técnicas, (iii) disponer en todas las paradas de salas de espera VIP, y (iv) ofrecer entre otros, servicios de cocineta y baño a bordo del vehículo

## **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Se deben crear mecanismos para que las empresas presenten las modificaciones en los horarios pues en la práctica las empresas no están cumpliendo este requisito
- Es necesario establecer indicadores de calidad (información, atención al usuario, comodidad, niveles de servicio de la empresa)

## **MARCO REGULATORIO: EMPRESAS DE SERVICIOS INTERNACIONALES DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS**

Se refiere al marco regulatorio definido en el Acuerdo de Cartagena. Este acuerdo compromete a los países de Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- **Rutas donde se pueden realizar servicios internacionales de pasajeros.** Los servicios sólo se podrán llevar a cabo en aquellas rutas que estén aprobadas por acuerdo entre los Estados cuyos territorios van a ser utilizados por el servicio, y no podrán ser de carácter local salvo que exista aprobación expresa del país donde se vayan a llevar a cabo.
- **Requisitos para que una empresa realice servicios internacionales de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros.** La empresa de transporte que pretende ofrecer el servicio debe:
  - Estar registrada teniendo como objeto social la prestación del servicio
  - Mantener una flota operativa de no menos de tres (3) vehículos habilitados;
  - Garantizar que todos los vehículos que van a ser empleados en el servicio son de su propiedad o tomados en arrendamiento financiero;
  - Comprometerse a tomar un seguro de responsabilidad civil como transportador internacional de carretera;
  - Obtener el certificado de habilitación para los vehículos que van a ser empleados. Para ello es preciso que éstos cumplan condiciones técnicas, y que no excedan de siete (7) años de fabricación

- Obtener cuando se cumplan los anteriores requisitos las correspondientes autorizaciones de las autoridades competentes para llevar a cabo servicios en las rutas permitidas. En particular dichas autorizaciones son el Permiso Originario de Prestación de Servicio, que es concedido por la autoridad competente nacional. En este caso la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte; Permiso Complementario de Prestación de Servicio que es concedido por la autoridad competente de los países distintos de donde la empresa es originaria. La vigencia de estos permisos es de cinco (5) años tras los cuales las autorizaciones se renuevan de manera automática si no existe resolución por el organismo competente que la suspenda o cancele; y la tarjeta de operación internacional que es concedida por la autoridad competente nacional.

**El ámbito de operación del transporte internacional de carga.** Los servicios sólo se podrán llevar a cabo en aquellas rutas que estén aprobadas por acuerdo entre los países cuyos territorios van a ser utilizados por el servicio, y no podrán ser de carácter local salvo que exista aprobación expresa del país donde se vayan a llevar a cabo.

#### **Regulación de Entrada al Mercado:**

#### **Requisitos para que una empresa realice servicios internacionales de Transporte Terrestre Automotor de Carga:**

- Estar registrada teniendo como objeto social la prestación del servicio;
- Disponer de vehículos que cumplan la normativa de seguridad, vinculación, entre otras para servicios nacionales de Transporte Terrestre Automotor de Carga con los que poder efectuar los servicios internacionales.
- Comprometerse a tomar un seguro de responsabilidad civil como transportista internacional de carretera.
- Obtener cuando se cumplan los anteriores requisitos las correspondientes autorizaciones de la autoridad nacional competente para llevar a cabo servicios

#### **Regulación de Precios:**

- Existe libertad en la fijación de tarifas

#### **Regulación de Calidad**

- Los horarios y frecuencias deben ser aprobados por las autoridades competentes de los países que utilizan el servicio, así como cualquier modificación al respecto que se solicite

## MARCO REGULATORIO: EMPRESAS DE SERVICIOS NACIONALES DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA

### Regulación de Entrada al Mercado:

#### **Empresas de transporte:**

- **La Habilitación.** El Ministerio de Transporte concede la habilitación para llevar a cabo el servicio público de transporte de carga tras comprobar que:
  - La empresa esta registrada teniendo como objeto social la prestación del servicio;
  - Los vehículos con los que se pretende llevar a cabo el servicio cumplen con las especificaciones técnicas;
  - La empresa dispone de un patrimonio líquido mínimo

Para las empresas habilitadas el radio de acción es el ámbito nacional, es decir pueden operar libremente en cualquier ruta del país

- **Obligatoriedad de la toma de seguros.** La empresa habilitada está obligada a tomar por cuenta propia o por cuenta del propietario de la carga, un seguro que cubra las mercancías transportadas contra los riesgos inherentes al transporte.
- **Manifiesto de Carga.** La empresa, de acuerdo con un formato que establece el Ministerio debe expedir este documento para cada servicio que lleve a cabo, el cual debe ser portado en el vehículo. En dicho documento se recoge información sobre la propia empresa, el vehículo, y el servicio específico que se está llevando a cabo.

La habilitación es de carácter indefinido mientras permanezcan las condiciones exigidas y acreditadas para su otorgamiento.

#### **Empresas propietarias de vehículos:**

Los propietarios de los vehículos deben cumplir con una serie de requisitos para poder llevar a cabo los servicios. Éstos son:

- **Cumplir con el trámite de homologación.** Consiste en confrontar las características técnico-mecánicas de un vehículo con las normas legales vigentes, para su respectiva aprobación.
- **Obtención de licencia de tránsito.** Con este documento el vehículo queda inscrito en el Registro Nacional de Transporte de Carga y puede desarrollar servicios a través de una empresa de transporte.
- **Vinculación con una empresa de transporte.** Con este documento, que es un contrato de carácter privado, el propietario del vehículo se compromete a desarrollar

el servicio en los términos que la empresa de transporte desea, y pagar una contraprestación. La vinculación puede ser de carácter no permanente (es decir, para servicios concretos)

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- Los requisitos para la habilitación de las Empresas de Transporte en cuanto a la disponibilidad de un patrimonio líquido mínimo, se constituyen en una barrera de entrada al mercado que impide que en mercados de menor tamaño pueda existir una mayor competencia. Se propone que la exigencia de un nivel mínimo de capital pagado y suscrito se reduzca, y que se modifique por un nivel mínimo de activos totales; adicionalmente que exista una relación mínima entre patrimonio/pasivo de 1.

Esta propuesta tendría como efecto abrir la posibilidad a los pequeños propietarios para constituirse en empresa, eliminar ineficiencias del mercado optimizando la capacidad instalada, eliminar el desincentivo a la creación de empresa, reducir costos de entrada para un transportador nuevo, reducir las barreras para la prestación del servicio e incentivar como forma de competir, la renovación del parque automotor.

- Modificación de la vigencia indefinida de la habilitación y dejarla para que, con un procedimiento sencillo y basado fundamentalmente en suministro de información sobre su actividad, tenga validez de uno o dos años

### **Regulación de Precios**

- Entre la empresa de transporte y el generador de la carga la fijación de precios es libre
- Entre la empresa de transporte y el propietario del vehículo el precio debe respetar un flete mínimo:
  - Existen fletes distintos para cada ruta;
  - Aunque teóricamente los fletes deberían haber estado soportados en los costos eficientes del servicio, en la práctica los fletes no están asociados a costos eficientes por mercado.

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- La regulación de fletes mínimos es innecesaria y contraproducente puesto que existe competencia en el mercado. Adicionalmente no está soportada con estudios de costos basados en eficiencia.
- Se propone la eliminación de la matriz de costos que actualmente regula relación comercial entre empresa y propietario de vehículo. Lo anterior permite eliminar ineficiencias del mercado optimizando la capacidad instalada y eliminando desincentivo a la creación de empresa.

Sin embargo para lograr lo anterior es necesario partir de la definición de tres regímenes de regulación de tarifas y un mecanismo de transición entre ellos:

- **Libertad vigilada:** Inicialmente sobre todos los mercados relevantes (ruta, clase de vehículo y nivel de servicio).
- **Libertad regulada:** Tope de tarifas en los mercados relevantes donde se presente concentración de mercado y desviaciones frente a la tarifa de referencia calculada con el modelo de costos eficientes, una vez se compruebe que las condiciones particulares del mercado no son suficientes para cambiar el comportamiento de estos indicadores.
- **Control de tarifas:** Para los mercados relevantes en donde, estando bajo libertad regulada, se violen los topes tarifarios

### **Regulación de Calidad**

- No existe regulación sobre la calidad de los servicios

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

- No hay observaciones

## **MARCO REGULATORIO: PARTICULARES QUE DESARROLLAN TRANSPORTE NACIONAL E INTERNACIONAL DE CARGA Y PASAJEROS**

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- La entrada al mercado depende únicamente del cumplimiento de la normatividad técnica y del cumplimiento de los trámites aduaneros
- El transporte de carga debe llevarse a cabo con vehículos propios o tomados bajo régimen de arrendamiento financiero

### **Regulación de Precios:**

- No existe regulación al respecto

### **Regulación de Calidad**

- No existe regulación al respecto

## **2. TRANSPORTE FÉRREO**

### **2.1 INFRAESTRUCTURA:**

La infraestructura ferroviaria es el conjunto de instalaciones y obras civiles que permiten el desarrollo adecuado de las operaciones de transporte ferroviario. Estas incluyen los corredores férreos, puentes, túneles, vías férreas, pasos a nivel, estaciones y sistemas de comunicación. La infraestructura ferroviaria puede ser:

#### **a) Infraestructura férrea de servicio público.**

Es aquella que ofrece servicios a todas aquellas empresas de transporte férreo que deseen someterse a las tarifas y a las condiciones de operación. Colombia tiene una red férrea de 3.468 Km. de trocha angosta (914 mm), de los cuales 1.991 km son corredores concesionados o en vía de concesión, de los restantes 1.327 km están inactivos y 150 Km están a cargo de particulares o en comodato.

La Infraestructura férrea de servicio público perteneciente al Estado se encuentra actualmente concesionada en parte a empresas privadas; otra parte está inactiva. Las concesiones de la red férrea en el país de la Línea del Atlántico y del Pacífico tuvieron su inicio en el año 2000. En Colombia existen 3 operadores de redes ferroviarias:

#### **Red del Atlántico: FENOCO (Concesionario):**

Respecto al ferrocarril del Atlántico, Ferrovías suscribió el contrato estatal de concesión el 9 de septiembre de 1999 con FENOCO en una extensión de 1493 Km. No obstante dicho contrato, presentó inconvenientes en la demanda, que obligaron al concesionario y al Gobierno Nacional a llegar a un acuerdo en el que finalmente los carboneros, encabezados por Glencore y Drummond le compraron a Fenoco la concesión, quedando a cargo exclusivamente de la operación de la línea y construcción de una segunda línea, en el tramo de Chiriguaná a Santa Marta en una longitud de 245 km. El resto de los tramos: Bogotá (Km. 5) – Belencito (PK 262), La Caro (PK 34) – Lenguazaque (PK 110), Bogotá (Km. 5) – Dorada (PK 200), Dorada (PK 200) – Barrancabermeja (PK 444), Barrancabermeja (PK 444) - Chiriguaná (PK 724) y Puerto Berrío (PK 333) - Medellín (Bello) (PK509), incluyendo los bienes inmuebles, los bienes muebles y el material rodante retornaron a la Nación. Las inversiones estimadas a cargo del privado ascendían a U\$42 millones, y por parte de la Nación, a cerca de U\$80 millones del año 2000.

Durante el año de 2009 se inició **el proceso de concesión del Sistema ferroviario Central** conformado por parte de la red del Atlántico entregada por FENOCO a la nación. El objetivo fue reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga en el tramo La Dorada – Chiriguaná y extender la vía férrea concesionada, al departamento del Tolima, mediante la construcción de la variante férrea en La Dorada y la reconstrucción de la vía férrea entre La Dorada y Buenos Aires, con el propósito de permitir el acceso por este modo de transporte.

Adicionalmente, llevar a condiciones de paso de tren los tramos de montaña La Dorada – Facatativá y Cabañas (Puerto Berrío) – Envigado.

El plazo propuesto es de treinta (30) años y el alcance básico: pre –rehabilitación, rehabilitación, reconstrucción, construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura de transporte férreo.

Esta licitación no se concluyó por problemas de transparencia surgidos durante el desarrollo del proceso licitatorio y actualmente se encuentra pendiente en el INCO entidad competente para llevar a cabo dicho proceso.

**Red del Pacífico (Concesionario):** En el caso del ferrocarril del Pacífico, se estimó una inversión privada de U\$120 millones, cifra idéntica como aporte de la Nación, en el corredor del Pacífico, que permitirá conectar a Buenaventura con La Felisa en el eje cafetero en una extensión de 500 Km.

Los problemas de desequilibrio financiero de la concesión Tren de Occidente obligaron a las partes a buscar una salida al conflicto. Así las cosas dicho contrato de concesión se cedió al Ferrocarril del Oeste en el año 2008 con vigencia hasta el año 2030. Tiene el compromiso de operar y mantener la vía férrea entre Buenaventura – Zaragoza y Zarzal-La Tebaida en un tramo de 380 Km Posteriormente se entregará el tramo Zarzal-La Tebaida en una longitud de 120 Km hasta completar 500 Km de red férrea concesionada.

Aún está por definir la construcción del tramo entre la Felisa y Bolombolo para acercar la minería de carbón de Amagá y la variante entre Yumbo y Buenaventura para mejorar pendientes y curvaturas en los tramos más críticos.

**Resto de la red: Ferrovías (Público):** Con la liquidación de Ferrovías, los kilómetros inactivos (1.327 Km.) pasaron a cargo del Instituto Nacional de Vías.

#### b) **Infraestructura férrea de servicio privado.**

Es aquella infraestructura férrea que sólo presta servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la entidad gestora de la infraestructura. Actualmente existen dos (2) empresas de transporte férreo de carbón que son propietarias de su propia infraestructura. La extensión de los tramos ofrecidos por estas empresas es de 200 Km y corresponde a los tramos Cerrejón-Puerto Bolívar (150 km), y Paz del Río (50 Km).

Las Empresas de **transporte privado de carga** operan en:

- Redes privadas en los tramos de Cerrejón-Puerto Bolívar con 150 Km. de trocha estándar, y Paz del Río con 200 Km
- Redes públicas en el tramo Chiriguaná – Sta. Marta

Las Empresas de **transporte público de pasajeros** operan en:

- Redes públicas en los tramos Bogotá-Zipacquirá que está siendo actualmente operado actualmente por la empresa TURISTREN y Barrancabermeja-Puerto Berrío operado por la empresa COOPSERCOL

El resto de tramos está actualmente inactivo.

## **MARCO REGULATORIO**

### **INFRAESTRUCTURA**

#### **Regulación de Entrada al mercado:**

**Obtención de una concesión por un periodo de 30 años:** Para la red del Atlántico Para optar al contrato, el concesionario debió (i) estar registrado en la Cámara de Comercio, (ii) tener experiencia en proyectos de rehabilitación o construcción, mantenimiento, y operación de infraestructura y material rodante férreo, y (iii) tener un patrimonio mínimo de 30 millones de dólares de los Estados Unidos. En el proceso de licitación los criterios para seleccionar al concesionario consistieron en evaluar la (i) propuesta técnica para el desarrollo del proyecto, (ii) experiencia del potencial concesionario y (iii) su capacidad económica.

#### **Regulación de acceso a la infraestructura:**

**Acceso a servicios de transporte público de pasajeros.** Los concesionarios deben dar libre acceso a cualquier empresa de servicio público de transporte férreo de pasajeros que cumpla con la normativa de seguridad. Los manuales de operaciones desarrollados por el concesionario fueron aprobados en su momento por Ferrovías. Las condiciones de acceso a las que se deben someter estas empresas se dividen en:

- **Tarifas de acceso.** Los contratos de concesión establecen que las empresas deberán hacer pago de tarifas de acceso por el uso de la infraestructura en los términos establecidos por el Ministerio de Transporte en su resolución de fijación de tarifas. Dichas tarifas deben cubrir únicamente los costos marginales asociados a la operación de transporte férreo de pasajeros.
- **Regulación de asignación de capacidad.** Esta debe ser definida en los manuales de operación del concesionario, y dar prioridad a este tipo de servicios sobre los de carga en caso de situación de congestión; y

**Acceso a Servicios de transporte público y privado de carga.** En el caso de los servicios de transporte férreo de mercancías o carga el concesionario está obligado a dar acceso a aquellos operadores que cumplan con las normas de seguridad y los manuales

de operación; y paguen una suma fijada en los contratos de concesión. Si se cumplen estos requisitos las condiciones de acceso a la infraestructura vienen dadas por:

### **Regulación de precios:**

#### **Tarifas de acceso**

Previo a la reestructuración del contrato de concesión del Atlántico, el Ministerio de Transporte, mediante Resolución 1070 de 27 marzo 2006, reguló las tarifas por tonelada transportada en el tramo Chiriguana - Santa Marta, para transporte de carbón, otros productos y ciclos compensados, en el tramo Chiriguana - Santa Marta.

De igual manera, estableció que, a partir del 1 de enero de 2007, el concesionario del tramo Chiriguana - Santa Marta pagará al INCO, como Derecho de Tránsito, el equivalente al 50% de la tarifa por cada tonelada métrica de carga transportada. Este recaudo, no podrá ser inferior a US\$1,07 y será ajustado anualmente de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Productor de los Estados Unidos de América.

La empresa Drummond que transporta su propio carbón en el tramo Chiriguana - Sta. Marta de la red atlántica tiene un contrato especial con el concesionario sobre las tarifas que paga por uso de la infraestructura. El contrato de concesión establece que cualquier otra empresa que ofrezca servicios en este tramo debe estar sometida al mismo régimen tarifario.

La primera empresa que opere aparte del propio concesionario debe pagar el 50% de los costos fijos de la infraestructura. Si otros operadores acceden a la infraestructura los costos se reparten proporcionalmente en función de las toneladas-kilómetro transportadas

### **Regulación de calidad:**

- Los contratos de concesión regulan la calidad. En ellos se establecen los estándares que deben cumplirse en las obras de rehabilitación y los trabajos de mantenimiento

### **Regulación de Capacidad:**

- Los contratos de concesión regulan la capacidad. En ellos se establecen los niveles de capacidad que se deben alcanzar tras las obras de rehabilitación y las reglas de asignación de capacidad que están recogidas en los manuales de operación.

## **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

### **Regulación de entrada:**

- No hay comentarios

### **Acceso a la infraestructura:**

- Se propone revisar las tarifas de acceso para eliminar barreras a la entrada de otros operadores al servicio de carga

### **Otros:**

- No es necesaria la regulación pues existe fuerte competencia intermodal. Sin embargo, para ciertos productos (alto volumen/bajo valor específico) la competencia intermodal es baja. En esos casos se requiere política de competencia para asegurar acceso no-discriminatorio de operadores del servicio y competencia "en la vía"

## **EMPRESAS GESTORAS DE SU PROPIA INFRAESTRUCTURA PARA SERVICIO PRIVADO**

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- Las empresas deben obtener permisos para la utilización de la franja de terrenos que permiten el desarrollo del corredor ferroviario, y garantizar condiciones adecuadas para la seguridad y la conservación del medioambiente

### **Regulación de Acceso a la Infraestructura:**

- No existe regulación al respecto

### **Regulación de Calidad:**

- No existe regulación al respecto

### **Regulación de capacidad:**

- No existe regulación al respecto

## **2.2 SERVICIOS DE TRANSPORTE FÉRREO:**

El servicio de transporte férreo es el conjunto de operaciones con las que se ejecuta el traslado de personas y mercancías haciendo uso combinado de infraestructura y material rodante. Puede ser:

- a) Servicio de transporte público.** Es aquel que se presta por una empresa de transporte férreo para movilizar pasajeros y/o carga, a cambio de una contraprestación económica. Estos servicios se llevan a cabo sobre la infraestructura pública. El Servicio de transporte público puede ser de carga y pasajeros.

Tanto en carga como en pasajeros el servicio de transporte ferroviario es prestado por empresas privadas. Las entidades Públicas no participan en la provisión de servicios de transporte férreo.

## **EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SOBRE RED DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA**

### **Regulación de entrada al Mercado:**

El Ministerio de Transporte otorga a las empresas la habilitación y el permiso de operación para la operación de servicios de transporte férreo. Para ello la empresa debe (i) demostrar que está constituida teniendo como razón social la prestación de servicios, (ii) poseer un capital social mínimo, (iii) disponer del material adecuado de acuerdo con la normativa técnica de seguridad, y (iv) tomar un seguro de responsabilidad civil

Las empresas de transporte férreo tienen libre acceso a la infraestructura siempre que se sometan a las condiciones que establezca el gestor de la infraestructura. Dichas condiciones están relacionadas en general con el cumplimiento de medidas de seguridad.

### **Regulación de precios:**

- Existe libertad en la fijación de tarifas

### **Regulación de calidad:**

- Las empresas de transporte férreo deben presentar al principio del tercer año de operación las certificaciones de conformidad con las normas ISO 9000 de aseguramiento de calidad

## **3. TRANSPORTE FLUVIAL**

Se entiende por transporte fluvial 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. En el año 2009 la participación relativa del transporte fluvial en el mercado colombiano fue de 2,11% en pasajeros y del 1,9% en carga.

Colombia cuenta con una red de 18.225 km de vías fluviales navegables de las cuales 11.273 km corresponden a la navegación mayor y 6.952 a navegación menor. Por estas vías 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, y otros productos desde las regiones productoras hacia los centros de consumo y distribución, llega a zonas donde otros modos de transporte no lo pueden hacer, 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 con 2.770 Km de vías navegables, Cuenca Fluvial del Atrato con 3.077 Km de vías navegables, Cuenca Fluvial del Orinoco con 6.736 Km de vías navegables y Cuenca Fluvial del Amazonas con 5.642 Km de vías navegables; siendo las más utilizadas las del Orinoco y Magdalena. En la Cuenca del Orinoco se transporta carga, hidrocarburos y cabezas de ganado; 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.

Es importante anotar que en el año 2009 el río Magdalena transportó el 74% del total de la carga movilizada en la red: de las 4.495.000 toneladas que se movilizan por las cuencas fluviales 3.356.877 se movilizaron por el río Magdalena y de estos 2.957.451 corresponden a hidrocarburos (combustóleo, nafta, ACPM, gasolina) y otros derivados del petróleo, siendo el combustóleo el producto más importante para el transporte fluvial por el río Magdalena con una participación del 39% del total de la carga.

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 a adecuación de infraestructura se refiere. En este sentido, desde el año de 2002 el Ministerio de Transporte ha venido desarrollando una 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, en ese año 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.

**Respecto al marco legal** de conformidad con el Decreto No. 2053 de julio de 2003, le corresponde al Ministerio de Transporte la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación técnica y económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura del transporte fluvial, entre otros.

Por su parte la ley 1242 del 5 de agosto de 2008 establece el Código Nacional de Navegación y las actividades portuarias fluviales y tiene como objetivo de interés público proteger la vida y el bienestar de todos los usuarios del modo fluvial, promover la seguridad en el transporte fluvial y en las actividades de navegación y operación portuaria

fluvial, resguardar el medio ambiente de los daños que la navegación y el transporte fluvial le puedan ocasionar, desarrollar una normatividad que fomente el uso del modo de transporte fluvial, procurando su viabilidad como actividad comercial.

Igualmente, promover un Sistema Eficiente de Transporte Fluvial, garantizando el cumplimiento de las obligaciones pactadas en acuerdos multilaterales y bilaterales respecto de la navegación y el transporte fluvial, promover la armonización de prácticas de navegación y establecer un sistema de inspección efectivo garantizando su cumplimiento.

De acuerdo con el Artículo 11. de dicho Código la autoridad fluvial nacional es ejercida por el Ministerio de Transporte, quien define, orienta, vigila e inspecciona la ejecución de políticas en el ámbito nacional de toda los aspectos relacionados con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales

En su Artículo 61. el Código de Navegación Fluvial estipula que el Instituto Nacional de Vías, INVIAS o la entidad que éste designe, tendrá a cargo la Administración de la infraestructura portuaria ubicada en jurisdicciones diferentes a la de CORMAGDALENA. Estas entidades responderán por la organización y operación de la misma, y deberá atender a los usuarios de la navegación fluvial en la no concesionada; en caso contrario la responsabilidad será del concesionario

También determina en el Artículo 85 que el Gobierno Nacional por iniciativa del Ministerio de Transporte, elaborará un Plan de Acción Fluvial que establecerá la estrategia de desarrollo de las vías fluviales de la Nación y de las actividades fluviales, en el largo, mediano y corto plazo, el cual será sometido a la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES.

El Plan de Acción Fluvial podrá ser parte integrante del Plan de Desarrollo Marítimo y Fluvial que formule y adopte el Gobierno Nacional; en todo caso, el Plan de Acción Fluvial deberá tener en cuenta y adoptar políticas y medidas que se encuentren en coordinación con la estrategia de desarrollo marítimo nacional.

Dicho Plan de Acción tendrá como uno de sus componentes el Plan de Expansión Portuaria Fluvial, el cual podrá formar parte del Plan de Expansión Portuaria establecido en la Ley 1a de 1991; en todo caso, deberá tener en cuenta y adoptar políticas y medidas que se encuentren en coordinación con el Plan de Expansión Portuaria señalado en dicha ley.

Por su parte la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA, le presentará al Ministerio de Transporte de acuerdo con sus competencias el Plan de Acción y el Plan de Expansión Portuaria sobre la red fluvial de su competencia.

El Plan de Acción Fluvial tendrá una vigencia de diez años y podrá ser revisado y ajustado cada cinco años.

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 a 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.

El Decreto 790 del 12 de mayo de 1995 establece los estatutos de Cormagdalena; en su artículo 8 Funciones y Facultades, numeral 7 se señala que debe promover y participar en la creación de sociedades portuarias en las poblaciones ribereñas del río Magdalena, que contribuyan a desarrollar el servicio de transporte fluvial y su integración con otros medios complementarios, en concordancia con el Plan Sectorial de Transporte. Para tal efecto, previa aprobación de la Junta Directiva la Corporación podrá otorgar concesiones o aportar instalaciones y equipos de su patrimonio.

Corresponde a la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa ejercer su potestad legal y reglamentaria sobre las naves y artefactos navales marítimos tanto nacionales como extranjeros que realicen tránsito en vías fluviales. Así mismo, le corresponde expedir el documento de cumplimiento a las instalaciones portuarias ubicadas en áreas fluviales que reciban tráfico internacional marítimo que hayan acatado los requisitos y requerimientos del Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias –PBIP-.

Las Inspecciones Fluviales expedirán zarpes a embarcaciones fluviales únicamente para navegación por vías fluviales.

Así mismo, el Decreto 2741 de 2001 establece que la Superintendencia de Puertos y Transporte, deberá, ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia.

En los puertos fluviales existen tres tipos de operadores de servicio público:

**a) Puertos concesionados:** Actualmente están bajo esta modalidad los puertos de Barrancabermeja, Puerto Berrío, Magangué, Gamarra y Sabana Grande.

Los otros puertos situados sobre el río Magdalena fueron apropiados por Cormagdalena. Los más importantes son Cartagena, Barranquilla, Capulco, Puerto Salgar y La Dorada.

**b) Puertos de capital público.** La mayoría son de capital y operación municipal 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).

### 3.1 INFRAESTRUCTURA

Está conformada por:

**Vías fluviales:** Incluye obras hidráulicas, señalización, información y control de navegación fluvial. Actualmente se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Vías, salvo para el río Magdalena para el que Cormagdalena está a cargo. En general, el servicio es bastante frugal salvo para el caso del río Magdalena, donde el tráfico requiere mayores servicios.

#### MARCO REGULATORIO

#### **INFRAESTRUCTURA (Vías Fluviales)**

##### Regulación de Entrada al Mercado

La operación en las vías fluviales es realizada de manera exclusiva por parte de Cormagdalena o el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Vías.

La regulación económica de un operador público no se incluye en el objeto del presente documento pues éste se concentra en la regulación económica de empresas privadas. Lo anterior porque la regulación económica de operadores privados conjuga dos objetivos: flexibilidad de gestión e incentivos a la eficiencia y protección a los usuarios de posibles abusos de poder de mercado de los operadores. Estos dos objetivos no son necesarios para un operador público.

#### **PUERTOS CONCESIONADOS**

<b>UBICACION</b>	<b>CONCESIONARIO (SOCIEDAD)</b>	<b>PLAZO</b>
Sabana Grande	Puerto Pimsa	20 años
Puerto Berrío	Puerto Berrío	15 años
Gamarra - Carare	S.P Carbones del Carare	30 años
Magangué	Naviera Central S.A	20 años
Magangué	S. P. de Magangué	20 años
Barrancabermeja	S.P de Barrancabermeja	20 años
Barrancabermeja	C.I. Carbones de Santander (Galán)	20 años

**Operadores de puertos privados: Son** Puerto Pimsa; S.P Carbones del Carare; C.I. Carbones de Santander (Galán)

##### Regulación de Acceso a la Infraestructura:

- **Acceso libre.** Sólo es necesario que el operador haya obtenido habilitación y permiso de operación.

### **Regulación de precios:**

- Existe un cobro por el uso de la vía, sólo para río Magdalena y embarcaciones mayores de carga. El Ministerio de Transporte estableció una tarifa por el uso de la hidrovía en el momento del zarpe de las embarcaciones de acuerdo con las ton- km y producto transportado.
- El acceso de operadores de pasajeros a puertos relevantes es libre y gratuito, ajustándose a las condiciones de su licencia de operación.
- El acceso de operadores de carga es libre pero deben pagar una tarifa por uso de infraestructura portuaria. Esta tarifa es establecida por los concesionarios y debe ser vigilada por la Superintendencia de puertos y transporte. Esta tarifa es diferente según los puertos y en algunos principalmente los municipales no existe.

### **Regulación de Calidad:**

- No existe de manera independiente a la reglamentación de seguridad
- No existen indicadores de calidad

### **Regulación de Capacidad**

- No existe.

## **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

### **INFRAESTRUCTURA. Vías fluviales.**

#### **Regulación de entrada:**

- Podría aumentarse la eficiencia en la operación a través de la concesión de la operación.

#### **Acceso a la infraestructura:**

- Las tarifas no reflejan costos reales
- La regulación de tarifas no incorpora ningún incentivo a mejora en eficiencia.

#### **Otros:**

- No es necesaria la regulación pues existe fuerte competencia intermodal.

### **Puertos fluviales**

### **Regulación de entrada:**

- Se podría aumentar la eficiencia en la operación a través de una mayor generalización de concesiones portuarias.

### **Acceso a la infraestructura:**

- Las tarifas no reflejan costos reales.
- La regulación tarifaria inapropiada puede disminuir incentivos a la entrada de operadores privados de puertos

### **Otros:**

- No es necesaria la regulación pues existe fuerte competencia intermodal.

## **3.2 SERVICIOS DE TRANSPORTE FLUVIAL DE PASAJEROS**

Son prestados por Empresas de capital privado. De acuerdo con el documento "El Transporte en Cifras", en el año 2009 existen 91 empresas de pasajeros habilitadas. Las empresas aún no habilitadas son generalmente microempresas con estructura jurídica de cooperativas

### **MARCO REGULATORIO**

#### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- **Habilitación.** Se exigen algunos requisitos de tipo financiero y técnico para poder ser operadores de transporte.
- **Permiso de operación,** se requiere para poder dar un servicio concreto. Incluye definición de ruta y frecuencias. Se requiere un análisis de demanda para dar permiso

La habilitación tiene vigencia indefinida mientras que los permisos de operación se dan por períodos de tres (3) años. Periódicamente se realizan inspecciones de las embarcaciones y se exige que se tenga la póliza de seguro al día. Tanto la habilitación como el permiso de operación son concedidas por el Ministerio de Transporte.

#### **Regulación de precios:**

- Existen tarifas máximas fijadas por el Ministerio. Varían por rutas y distancia. No reflejan los costos (aunque contienen algunas diferencias por costos según rutas.)

#### **Regulación de Calidad:**

- No existe. Solamente algunos requerimientos sanitarios y de seguridad

## **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN**

### **Regulación de entrada:**

- Si el Ministerio no tiene elementos para verificar la demanda potencial insatisfecha no es necesario incluir este requisito para acceder a derecho de ruta.
- Posiblemente excesiva rigidez a la hora de establecer frecuencias y reparto de éstas entre operadores (disminuye incentivos a la competencia entre operadores)

### **Regulación de precios:**

- No es necesaria regulación de precios si se facilita competencia en el mercado entre operadores o se facilita "competencia por el mercado" a través de concesiones.

### **Regulación de calidad:**

- No hay observaciones.

### **Otros:**

- No es necesario ningún tipo de regulación donde existe alternativa intermodal. Quizás política de promoción de la competencia para evitar posibles abusos donde no haya competencia intermodal.

## **3.3 SERVICIOS DE TRANSPORTE FLUVIAL SERVICIOS DE CARGA**

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- **Habilitación.** Se exigen unos requisitos de tipo financiero y técnico para poder ser operadores de transporte de carga. La habilitación es concedida por el Ministerio de Transporte.

### **Regulación de precios:**

- Precios libres

### **Regulación de Calidad:**

- No existe

### **Regulación de Capacidad:**

- No existe

## **4. TRANSPORTE MARÍTIMO**

Un puerto es el conjunto de elementos físicos que incluyen obras canales de acceso, instalaciones de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancía entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos.

La legislación colombiana distingue entre embarcaderos y muelles. Un embarcadero es aquella construcción realizada, al menos parcialmente, sobre una playa o sobre zonas de bajamar o sobre las adyacentes a aquellas o éstas, para facilitar el cargue y descargue, mediato o inmediato, de naves menores de peso inferior a 25 Ton. de registro neto. Los muelles ofrecen servicios a todo tipo de naves

El transporte marítimo incluye muelles privados, sociedades portuarias regionales y puertos especializados. El mayor flujo de las exportaciones e importaciones del país se registran por este modo que movilizó 111.861.759 toneladas en el año 2009, es decir el 96% del total de carga de comercio exterior. El modo carretero registró 4.302.705 toneladas, de los cuales el 63% corresponde a exportaciones, mientras que el aéreo movilizó 158.822 toneladas importadas y 285.865 toneladas exportadas. En resumen el movimiento de carga de comercio exterior; registró un número total de toneladas movilizadas en el año 2009 de 116.609.151 de las cuales el 82% corresponde a exportaciones y el 12% a importaciones.

Actualmente los puertos se clasifican en dos grandes grupos:

- a) Puertos de servicio público:** Son aquellos puertos que ofrecen servicios a todos aquellos que cumplen las condiciones para poder operar y aceptan las tarifas que rigen. Actualmente existen 16.
- b) Puertos de servicio privado** Son aquellos puertos donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria del puerto. Actualmente existen 24.

Las empresas privadas mantienen, administran e invierten en puertos mediante la constitución de sociedades portuarias de capital privado y mixto. Éstas logran obtener concesiones que les permiten de forma temporal y exclusiva la ocupación y utilización de las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias, así como la utilización de activos de propiedad del estado, a cambio de una contraprestación económica a favor de éste. Existen sociedades portuarias con participación privada en:

- **Puertos de servicio público.**

En los puertos de servicio público existen cinco (5) sociedades portuarias regionales que obtuvieron concesiones sobre los bienes de COLPUERTOS y terrenos de la nación, y catorce (14) sociedades portuarias que han obtenido concesiones sobre terrenos de la Nación.

- **Puertos de servicio privado.**

En los puertos de servicio público existen dieciocho (18) sociedades portuarias que obtuvieron concesiones sobre terrenos de la nación.

Las entidades del estado (públicas) mantienen, administran e invierten en puertos a través de la participación de sociedades portuarias de capital mixto y público.

Actualmente las instituciones públicas participan en:

- **Puertos de servicio público.**

De las cinco (5) sociedades portuarias regionales que obtuvieron concesiones sobre los bienes de COLPUERTOS, y terrenos de la nación: Cartagena, Barranquilla, Buenaventura, Santa Marta y Tumaco, los municipios correspondientes, gobiernos departamentales y el Gobierno Nacional aportan el 30% del capital, desagregado de la siguiente forma: el 15% de estas sociedades son con participación de los municipios; el 13% de los departamentos y el 2% de la nación a través del Ministerio de Transporte.

### **LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR PORTUARIO: LAS SOCIEDADES PORTUARIAS REGIONALES (SPRs)**

Los puertos de la extinta Empresa Puertos de Colombia - COLPUERTOS - (empresa del Estado) fueron privatizados y otorgados en concesión a cinco (5) Sociedades Portuarias Regionales: Cartagena, Barranquilla, Sta. Marta, Buenaventura, y Tumaco, en el año de 1993. Estas Sociedades Portuarias Regionales recibieron los activos de COLPUERTOS en concesión.

Este proceso de privatización, que fue establecido por la Ley 01 de 1991, estuvo orientado a terminar con un sistema portuario que se venía caracterizando por equipos obsoletos, manejo ineficiente, altos costos laborales y problemas financieros. La privatización trajo consigo un significativo mejoramiento como se puede apreciar en la evolución de los indicadores de desempeño agregados de las Sociedades Portuarias Regionales

### **Evolución de los indicadores de desempeño de las SPRs**

<b>Indicador de desempeño</b>	<b>1993</b>	<b>2000</b>
Permanencia media de contenedores	7	1.04
Permanencia media de granel (días)	15	4,09
Número de empleados	600	202
Toneladas movilizadas (000)	744	1928
Horas operación /día	16	24
Movimiento de contenedores /hora	8	20
Movimiento de graneles/hora	1000	7500
Toneladas de granel (000)	470	862
Toneladas carga General	274	1062
TEUS (000)	27	67

El mejoramiento de la competitividad de las Sociedades Portuarias Regionales ha llevado a un incremento de su importancia en el mercado. Desde la privatización, las participaciones en el mercado de las diferentes Sociedades portuarias regionales SRPs han aumentado ostensiblemente

### **LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR PORTUARIO: EL PROCESO DE INVERSIÓN EN NUEVA CAPACIDAD PORTUARIA**

#### **El proceso de inversión en infraestructura portuaria**

En la última década la práctica totalidad de la inversión en infraestructura de puertos esta siendo llevada a cabo por el sector privado. La siguiente tabla muestra los niveles de inversión en puertos diferenciando por origen de la inversión (público o privado) durante el periodo 1993-2003:

<b>Origen de la inversión</b>	<b>1993-1996 (Mill. Pesos)</b>	<b>1997-2003 (Mill. Pesos)</b>
Sociedades portuarias regionales	128.000	231.016
Sociedades portuarias privadas	238.000	94.202
Inversión total del sector privado	366.000	325.218
Inversión del estado	17	11

La inversión da lugar al incremento de la capacidad instalada de las diversas zonas portuarias de Colombia. Pese a que las sociedades portuarias regionales están invirtiendo más que el resto de las sociedades portuarias su importancia relativa en términos de capacidad instalada (% SRPs) no variará de manera significativa en los próximos años.

## LOS OPERADORES PORTUARIOS

Los operadores portuarios son entidades privadas que proveen servicios en los puertos, directamente relacionados con la actividad portuaria. En la actualidad las empresas privadas que actúan como operadores portuarios se clasifican en dos grupos:

- Empresas privadas que declaren en el registro mercantil que su objeto social incluye alguna de las actividades portuarias y no forman parte de Sociedades Portuarias. Actualmente existen alrededor de 479 operadores portuarios de este tipo; y
- Sociedades portuarias de capital mixto o privado que se constituyen como empresas dedicadas a actividades portuarias.

Se considera como actividades portuarias a todas aquellas que se efectúan en puertos, terminales portuarias, embarcaderos, construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias. Actualmente la Superintendencia de Transporte distingue las siguientes:

**Manejo de carga marítima:** Carga general, general contenedorizada, granel sólido, granel carbón, granel líquido; **Manejo de carga Terrestre; Practicaje o pilotaje; Remolque; Dragado;.Almacenamiento:** Tanques y silos, bodegas, cobertizos y patios; **Alquiler de equipos y suministro de aparejos; Otras actividades de carga:** Trimado, Trincado, Manejo y reubicación, reconocimiento, llenado y vaciado de contenedores, embalaje y reembalaje, pesaje, marcación y rotulación, reconocimiento e inspección, clasificación y toma de muestras; **Otras actividades de la Nave:** Amarre y desamarre, apertura de escotilla, acondicionamiento de plumas y aparejos, reparaciones menores, aprovisionamiento y userías, suministro de combustible; y **Otras actividades generales:** Servicios de lancha, recepción de vertimientos y lastres, basuras y deshechos, seguridad industrial, inspección, emergencia, servicios públicos, reparación de contenedores, fumigaciones.

También existen empresas que actúan como operadores portuarios a través de Sociedades portuarias de capital mixto y/ó público y se constituyen como empresas dedicadas a este tipo de actividades. Actualmente existen **3** operadores portuarios de esta clase.

## MARCO REGULATORIO - SOCIEDADES PORTUARIAS

### 4.1 INFRAESTRUCTURA

#### Regulación de entrada al mercado:

- **Modalidad única de entrada al mercado: concesiones portuarias.** La única posibilidad de operar un puerto es a través de una concesión portuaria. Con ella, el Instituto Nacional de Concesiones-INCO- y Cormagdalena en el caso del puerto de Barranquilla, permiten que las empresas beneficiadas ocupen y utilicen en forma

temporal y exclusiva las playas, terrenos de bajamar y zona accesorias para la construcción y operación de un puerto (ya sea de cabotaje o habilitado para el comercio exterior). A cambio el concesionario debe ceder:

- Una contraprestación económica a favor de la nación, y de los municipios donde la concesión esté situada; y
- Las construcciones e inmuebles que se encuentran sobre los terrenos que son objeto de la concesión a la nación al final de la concesión
- **Localización de la concesión portuaria.** Los Planes de Expansión Portuaria definen la posible localización de nuevos puertos y sus modalidades de operación (cabotaje o habilitado para comercio internacional);

**Requisitos para optar a la concesión:** Solamente una Sociedad Portuaria puede gestionar una concesión. Los requisitos para la constitución de una Sociedad Portuaria son un capital mínimo y que el objeto de la Sociedad sea la gestión de la concesión

- **Proceso de obtención de la concesión.** Existen dos modalidades dependiendo de si el proceso se origina como consecuencia de:
  - El interés particular de una entidad privada: En este caso la sociedad portuaria presenta las características técnicas del puerto que pretende construir (capacidad, instalaciones, modalidades de operación) y un estudio de factibilidad económica del proyecto, y las autoridades (INCO; Municipio, Instituto de desarrollo de recursos renovables, autoridades medioambientales, Dirección General Marítima – DIMAR, y Ministerio de Hacienda) evalúan si es necesario su desarrollo;
  - Una oferta oficiosa del Instituto Nacional de Concesiones-INCO- solicitando propuestas para otorgar la concesión. En este caso se proponen las características generales de la concesión y las autoridades (Municipio, Instituto de desarrollo de recursos renovables, autoridades medioambientales, Dirección General Marítima – DIMAR, y Ministerio de Hacienda) valoran las propuestas en función del diseño técnico y la factibilidad económica del proyecto.

La Dirección General Marítima –DIMAR- también concede licencias para el desarrollo de embarcaderos aislados. Las entidades a las que se otorga la licencia deben hacer pagos por el uso de los terrenos de uso público y ceder los inmuebles e instalaciones que se encuentren sobre tales terrenos cuando la licencia se revoque.

En el caso de las Sociedades Portuarias Regionales, los muelles, patios, vías, bodegas y demás bienes enajenables que anteriormente pertenecían a COLPUERTOS también son objetos de la concesión.

#### **Regulación de acceso a la infraestructura:**

- Acceso de las empresas de transporte a los puertos. El acceso tiene las siguientes características:

- Condiciones de acceso: Se debe dar acceso a todos los usuarios que acepten las tarifas de uso de las instalaciones y el reglamento de operaciones. Lo anterior no aplica al caso de sociedades portuarias que gestionan puertos de servicio privado

#### **Regulación de asignación de capacidad:**

- La regulación específica de asignación de capacidad (turnos de atraque, periodos de estadía de las naves, entre otros) está señalada en los manuales de operación de los puertos que deben ser aprobados por la Superintendencia de Transporte. Lo anterior no aplica al caso de sociedades portuarias que gestionan puertos de servicio privado.

#### **Regulación de precios:**

Tarifas por uso de las instalaciones. Actualmente las tarifas de muellaje y uso de instalaciones se encuentran reguladas por la Superintendencia de Transporte. La regulación fija un rango para estos grupos de tarifas dentro del cual las Sociedades Portuarias deben mantener las tarifas. Los rangos se calculan de manera que las sociedades portuarias recuperan sus costos y pueden competir con puertos de la región e internacionales.

La regulación permite que se establezcan tarifas inferiores si se prueba que los puertos están obteniendo niveles adecuados de rentabilidad. Lo anterior no aplica al caso de Sociedades Portuarias que gestionan puertos de servicio privado.

Las sociedades portuarias fijan sus tarifas de acuerdo con esta metodología y deben informar cualquier modificación con una antelación no inferior a treinta (30) días antes de que los cambios entren en vigor

#### **Regulación de calidad:**

- **Niveles de calidad requeridos a las sociedades portuarias.** Las sociedades portuarias deben incluir indicadores de calidad en sus manuales de operación para evaluar sus rendimientos operacionales. Estos indicadores deben ser comparados con valores fijados como objetivo (rendimientos aceptables para los diferentes tipos de naves y carga, entre otros). Lo anterior no aplica al caso de sociedades portuarias que gestionan puertos de servicio privado.

La evaluación de estos rendimientos es de carácter obligatorio y se realiza de manera conjunta con la Superintendencia de Transporte

#### **Regulación de capacidad:**

- **Contratos de concesión de los puertos.** Los concesionarios adquieren compromisos en los contratos de concesión sobre los niveles de capacidad en los que deben invertir. El Instituto Nacional de Concesiones-INCO- y Cormagdalena en el caso

del puerto de Barranquilla debe aprobar el alcance de tales inversiones así como supervisar su cumplimiento.

## **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN:**

### **INFRAESTRUCTURA (vías marítimas):**

#### **Regulación de entrada al mercado:**

- Se podría aumentar la eficiencia en la operación a través de la concesión. Sin embargo, el modelo de operador público sigue siendo el más habitual a nivel internacional

#### **Acceso a la infraestructura:**

- Las tarifas no reflejan costos reales
- La regulación de tarifas no incorpora ningún incentivo a mejora en eficiencia.

#### **Regulación de calidad:**

- No se han detectado deficiencias a destacar.

#### **Regulación de capacidad:**

- No se han detectado deficiencias a destacar.

#### **Otros:**

- La Regulación y operación bajo la misma institución no incentiva ganancias en eficiencia ni transparencia ni estabilidad en precios y procedimientos.

## **PUERTOS**

#### **Regulación de entrada:**

- No hay observaciones

#### **Acceso a la infraestructura:**

- La regulación de tarifas parece innecesaria si existe competencia entre operadores

#### **Regulación de calidad:**

- Necesario introducir parámetros de calidad y estándares operativos acordados con los operadores portuarios

### **Regulación de capacidad:**

- En concesiones, necesario incluir Plan Maestro aprobado en contrato de concesión

### **Otros:**

En concesiones, debe aclararse la necesidad de garantizar "equilibrio financiero" real y potencial y cómo se calcula éste.

## **MARCO REGULATORIO - OPERADORES PORTUARIOS -**

### **Regulación de entrada al mercado:**

- **Constitución de la empresa de operador portuario.** Las entidades deben inscribirse en la cámara de comercio indicando que su objeto social es el desarrollo de alguna de las actividades que la Superintendencia de Transporte considera como actividad portuaria; inscribirse en el Registro de Operadores Portuarios de la Superintendencia de Transporte y realizar el pago de la Tasa de Vigilancia que establezca la Superintendencia de Transporte.
- **Acceso a las operaciones dentro de un puerto de servicio público.** Los operadores portuarios pueden operar en cualquier puerto de servicio público si cumplen los requisitos técnicos establecidos en el manual de operaciones del puerto, y aceptan el pago de las tarifas por uso de las instalaciones, para operadores, que establece la Sociedad Portuaria. Las tarifas por uso de las instalaciones que las Sociedades Portuarias cobran a los operadores portuarios están reguladas con la misma metodología con la que se fijan las tarifas por uso de las instalaciones que pagan las empresas de transporte marítimo.

### **Regulación de acceso a la infraestructura:**

- No existe regulación al respecto.

### **Regulación de calidad:**

- No existe regulación al respecto.

### **Regulación de capacidad**

- No existe regulación al respecto.

### **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN:**

**Regulación de entrada:**

- En caso de que la sociedad portuaria pueda ser operador portuario, es necesario vigilar comportamiento anticompetitivo hacia otros operadores. Este riesgo se reduce si el puerto está sujeto a fuerte competencia.

**Acceso a la infraestructura:**

- No aplica

**Regulación de calidad:**

- No aplica

**Regulación de capacidad**

- No aplica

**SERVICIOS NACIONALES**

**Regulación de entrada:**

- No hay observaciones

**Regulación de precios:**

- No debería ser necesaria la aprobación de DIMAR.

**Regulación de calidad:**

- No hay observaciones

**SERVICIOS INTERNACIONALES**

**Regulación de entrada:**

- No hay observaciones

**Regulación de precios:**

- No debería ser necesario informar a DIMAR.

**Regulación de calidad:**

- No hay observaciones

## 4.2 SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO.

Los servicios de transporte marítimo consisten en el traslado de un lugar a otro, por vía marítima, de personas o carga, separada o conjuntamente, utilizando una nave. Se clasifican en servicios de:

- **Transporte marítimo público.** Son aquellos que se prestan por una empresa de transporte marítimo de servicio público para movilizar pasajeros y/o carga, a cambio de una contraprestación económica. Existen servicios públicos de Transporte de cabotaje y Transporte internacional
- **Transporte marítimo privado.** Son aquellos servicios por los que una persona natural o jurídica moviliza en naves de su propiedad carga propia, siempre que estas pertenezcan al ámbito exclusivo de su actividad económica. Existen servicios privados de Transporte de cabotaje y Transporte internacional

A la anterior clasificación puede también añadirse otra consistente en servicios ocasionales que son aquellos que se prestan, sea para pasajeros o carga, sin rutas, frecuencias o itinerarios preestablecidos; y servicios regulares que son los que se prestan, sea para pasajeros o carga, siguiendo rutas con puertos definidos, cumpliendo con frecuencias o itinerarios preestablecidos

Actualmente la Nación no presta servicios de transporte público vía marítima.

### **EMPRESAS DE SERVICIOS PRIVADOS Y PÚBLICOS DE CABOTAJE - MARCO REGULATORIO**

#### **Regulación de entrada al mercado:**

- Las condiciones son (i) estar constituida en Colombia para el caso de los servicios públicos, (ii) ser propietaria arrendataria de por lo menos una nave de bandera colombiana apta para el servicio que se pretende prestar, (iii) no efectuar servicios de transporte marítimos internacionales, (iv) obtener la habilitación y el permiso de operación de la DIMAR en el caso de servicios públicos, y una autorización especial en el caso de los servicios privados.
- En el caso de los servicios privados se exige que la empresa sea propietaria
- Obtención de las autorizaciones por DIMAR. Las concede tras evaluar aspectos técnicos del servicio que se propone. Para ello, la empresa debe presentar entre otros (i) las características del servicio que se pretende llevar a cabo, (ii) relación de las especificaciones técnicas de la nave, y (iii) tarifas y fletes que se pretenden cobrar por llevar a cabo los servicios No aplica al caso de los servicios públicos de transporte marítimo.

- Requisitos de las naves. Las naves deben pertenecer al grupo técnico de naves que la DIMAR considere apto para el servicio que se pretende realizar y contar con los certificados vigentes de seguridad, navegabilidad, y de prevención de la contaminación

#### **Regulación de precios:**

- **Libertad controlada en la fijación de tarifas.** Toda empresa de transporte marítimo debe registrar ante DIMAR las tarifas, recargos y cualquier otro componente que altere el valor final del transporte. Las empresas marítimas deben informar de cualquier cambio en sus tarifas a la DIMAR treinta días antes de que entren en vigor. La empresa que ofrece servicios privados de transporte marítimo no puede ofrecer servicios públicos

#### **Regulación de calidad:**

- No existe regulación al respecto.

### **EMPRESAS DE SERVICIOS PRIVADOS, Y PÚBLICOS INTERNACIONALES - MARCO REGULATORIO:**

#### **Regulación de entrada al mercado:**

- Las condiciones son (i) ser propietaria de por lo menos una nave de bandera colombiana apta para el servicio que se 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 colombiana o extranjera. Lo anterior no aplica **al caso de los servicios privados de transporte marítimo**, (iv) no efectuar servicios de transporte marítimos de cabotaje, (v) obtener la habilitación y el permiso de operación de la DIMAR en el caso de servicios públicos, y una autorización especial en el caso de los servicios privados.

**La empresa que ofrece servicios privados de transporte marítimo no puede ofrecer servicios públicos** y que no exista ningún tipo de restricción en el tráfico marítimo con el país del que es origen o destino el servicio que se pretende llevar a cabo.

- **Obtención de las autorizaciones por DIMAR.** Se deben cumplir los mismos requisitos que en el caso de los servicios marítimos de cabotaje

Requisitos de las naves. Las naves deben pertenecer al grupo técnico de naves que la DIMAR considere apto. La clasificación de las naves la efectuará una Sociedad de Clasificación Internacional que designe DIMAR, para el servicio que se pretende realizar, y contar con los certificados vigentes de seguridad, navegabilidad, y de prevención de la contaminación.

### **Regulación de precios:**

- **Libertad controlada en la fijación de tarifas.** Las empresas marítimas deben informar de cualquier cambio en sus tarifas a la DIMAR treinta (30) días antes de que entren en vigor.

### **Regulación de calidad:**

- No existe regulación al respecto

## **5. TRANSPORTE AÉREO**

El transporte aéreo es el medio de transporte de más reciente desarrollo, y por lo tanto el más moderno. Este hecho implica presencia de condiciones tecnológicas muy avanzadas, con procedimientos informáticos adelantados y estandarizados a nivel mundial. Tarifas, destinos y vuelos se encuentran recogidos en publicaciones internacionales, que se pueden consultar de manera inmediata vía Internet o con una simple llamada a las aerolíneas, agencias de viaje, agentes de carga o transitarios.

A pesar de estas facilidades, los altos costos en la operación, convierten la gestión del transporte aéreo en un aspecto muy sensible dentro del sistema logístico donde un error puede significar importantes consecuencias económicas.

### **Ventajas y desventajas del transporte aéreo**

#### **Ventajas**

- Rapidez
- Agilidad en los trámites administrativos.
- Menores tiempos de viaje.
- En carga menor riesgo de daños a la mercancía.
- Es el medio de transporte con menor índice de siniestralidad.

#### **Desventajas**

- Altos costos.
- Existencia de externalidades (congestión en los aeropuertos)
- Limitación de peso y volumen de las mercancías. Limitaciones también derivadas de la capacidad de carga total del avión y por las dimensiones de las puertas de las bodegas.

El transporte aéreo, por su alto costo y sus limitaciones de capacidad, es apropiado para el cubrimiento de rutas entre media y larga distancia y en carga para envíos de tamaño pequeño y urgente, mercancías perecederas y de alto valor específico.

Entre los factores que afectan la demanda de tráfico aéreo se incluyen los costos de las líneas aéreas y por consiguiente las tarifas de pasajeros y carga. En los últimos años los costos de las líneas aéreas se han visto afectados negativamente debido al aumento en los costos de los seguros, además de las alzas del precio del petróleo. Por otra parte los

cambios en el precio real pagado por los insumos como mano de obra y combustible adquiridos por las líneas aéreas se reflejan en el costo unitario del servicio.

En el año 2009 el transporte aéreo participó en el 8,37% del total del total de pasajeros movilizados en el país.

## EL MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO

En el año 2009 las rutas troncales de transporte aéreo participaron del 64,16% del mercado nacional de pasajeros. Los aeropuertos con mayor concentración de pasajeros fueron Bogotá, Rionegro y Cali.

<b>Tráfico de pasajeros 2008 -2009</b>			
<b>Rutas de transporte aéreo Troncal</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>Variación %</b>
Bogotá - Medellín	1.602.121	1.318.991	21,47%
Bogotá - Cali	1.709.505	1.407.049	21,50%
Bogotá - Cartagena	1.122.345	898.946	24,85%
Bogotá - Barranquilla	898.825	724.679	24,03%
Bogotá - Bucaramanga	612.498	502.541	21,88%
Bogotá - Pereira	478.110	427.180	11,92%
Bogotá - Santa Marta	502.560	382.012	31,56%
Bogotá - Cúcuta	389.420	339.297	14,77%
Bogotá -Montería	250.686	185.478	35,16%
Cali - Medellín	172.661	176.774	-2,33%
SUBTOTAL	7.738.731	6.362.947	21,62%
TOTAL NACIONAL	12.062.133	10.702.328	12,71%
Participación en total nacional	64,16%	59,45%	

En el año 2009 Avianca participó del 34,5% del mercado nacional de pasajeros; Aires en el 17,9%; SAM con el 17.7%; Aerorepública con el 17.0% Satena el 8,6%; Easyfly 2,7 y ADA con el 1,7%

En el mercado internacional de pasajeros Avianca participó del 40,8 % Aerorepública del 8,7%. El 50,5% fue realizado por aerolíneas de otros países.

### 5.1 INFRAESTRUCTURA

En materia de infraestructura aeroportuaria, Colombia cuenta actualmente con 590 aeropuertos y campos de aterrizaje de los cuales setenta (69) aeródromos poseen título de propiedad de la Aeronáutica Civil.

Están en concesión (Bogotá, Cali, Cartagena, Barranquilla, San Andrés, Providencia, Rionegro, Montería, Quibdó, Carepa, Corozal, Camilo Daza de Cúcuta, Palonegro de Bucaramanga, Yariguíes de Barrancabermeja, Alfonso López de Valledupar, Simón Bolívar de Santa Marta y Almirante Padilla de Riohacha) y cinco (5) en comodato (Montelíbano, Tunja, Villagarzón, Puerto Wilches y Rondón) ; 5 Explotados por la Aerocivil sin título de propiedad (Mitú, Puerto Carreño, Riohacha, Saravena y Yopal) ; 167 de los departamentos, municipios, corregimientos, juntas de acción comunal y resguardos indígenas y 349 privados. De esta infraestructura, once (11) aeropuertos están designados como internacionales.

De los setenta (70) aeropuertos propiedad de la Nación cuarenta y siete (47) están a cargo de Aerocivil; doce (18) han sido concesionados y cinco (5) se encuentran en comodato

Los servicios de infraestructura del transporte aéreo están regulados de la siguiente forma:

a) **Control de tráfico aéreo ("en ruta" y aproximación)** La Operación es realizada exclusivamente por la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil

b) **Servicios aeroportuarios:** Existen Tres tipos de operadores de servicio público:

- Concesionarios privados (Bogotá, Cali, Cartagena, Barranquilla, San Andrés, Providencia, Rionegro, Montería, Quibdó, Carepa, Corozal, Camilo Daza de Cúcuta, Palonegro de Bucaramanga, Yariguíes de Barrancabermeja, Alfonso López de Valledupar, Simón Bolívar de Santa Marta y Almirante Padilla de Riohacha. Concesiones tipo "BOT"
- Aerocivil opera cuarenta y siete (47) aeropuertos
- Los departamentos, municipios, corregimientos, juntas de acción comunal y resguardos indígenas operan 167 aeropuertos y pistas de aterrizaje

#### **Aeropuertos de servicio privado**

- **Operadores de aeropuertos privados.** Cerca de 350 aeropuertos, incluyendo pistas autorizadas,

**Operadores aeroportuarios:** Empresas de servicios de asistencia en tierra, provisión de combustible y catering. En general, más de un operador en cada aeropuerto grande o mediano.

## MARCO REGULATORIO

### INFRAESTRUCTURA

#### Infraestructura aeronáutica - Control de Transito aéreo

##### Regulación de Entrada al Mercado:

- La Operación es realizada exclusivamente por Aerocivil

##### Regulación de Acceso a la Infraestructura:

- Acceso libre. Sólo es necesario que la aerolínea haya obtenido permiso de operación (ya sea nacional o internacional).
- Derechos de sobrevuelo regulados por Aerocivil

##### Regulación de Calidad:

- Está relacionada con la reglamentación de seguridad

#### Infraestructura aeroportuaria-aeropuertos concesionados

##### Regulación de Entrada al Mercado:

- Es necesaria una **licencia de operación** expedida por Aerocivil en función de ciertos criterios técnicos y de seguridad
- **Opción de entrada al concurso de concesión.** Las empresas deben cumplir unos mínimos requisitos básicamente relacionados con la composición del capital social de la empresa, experiencia del proponente en operación de terminales y compromiso anticorrupción entre otros.
- **Obtención de la concesión.** El concurso de concesión es ganado por aquella empresa que ofrece la oferta más competitiva

##### Regulación de Acceso a la Infraestructura:

- **Acceso de los usuarios al aeropuerto.**
  - La asignación de slots<sup>2</sup> sigue normas internacionales
  - No hay claros criterios para asignar recursos aeroportuarios escasos en caso de congestión

---

<sup>2</sup> Slot: franja horaria asignada en los aeropuertos a las compañías aéreas para sus despegues y aterrizajes.

Los servicios de protección al vuelo, derechos de aeródromo, parqueo y puentes de abordaje que las líneas aéreas deben pagar están regulados en los contratos de concesión en el caso de los aeropuertos concesionados y son regulados por Aerocivil en los aeropuertos no concesionados. En particular:

- La estructura tarifaria es similar al estándar internacional;
- La fórmula de ajuste es relativamente automática (basada en tasa de inflación y tipo de cambio). Es posible otro ajuste en tarifas si se demuestra desequilibrio financiero

### **Regulación de Calidad:**

- Existen indicadores de calidad del servicio estipulados en los contratos de concesión

### **Regulación de Capacidad:**

- Actualmente todos los contratos de concesión contienen Planes Maestros de los aeropuertos. Los contratos anteriores al del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de la ciudad de Palmira concesionado en el año 2000 no contenían los detalles del Plan Maestro sino el compromiso de desarrollarlo en el futuro.

Sin embargo en las posteriores concesiones se exigen las inversiones de acuerdo con un Plan Maestro de cada aeropuerto concesionado.

### **Servicios de asistencia en tierra**

#### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- **Entrada libre** a operadores con permiso de operación. Permiso concedido por Aerocivil
- Es posible **auto-asistencia** (self-handling)
- El Concesionario aeroportuario no puede realizar asistencia salvo si lleva a cabo un concurso y si no hubiera ninguna oferta de operador aeroportuario.
- El aeropuerto tiene opción de limitar el número de operadores si justifica impedimentos operacionales en la zona aeroportuaria.
- El Operador aeroportuario debe pagar un canon de arrendamiento por el uso de las instalaciones aeroportuarias, generalmente no regulado

#### **Regulación de Acceso a la Infraestructura**

- Las aerolíneas pueden escoger entre cualquier operador aeroportuario libremente.
- Las tarifas por servicios de asistencia son libres.

### **Regulación de Calidad:**

- No existe regulación al respecto

### **Regulación de Capacidad:**

- No existe regulación al respecto

## **DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN:**

### **INFRAESTRUCTURA**

#### **Infraestructura aeronáutica -Control de Tráfico Aéreo**

##### **Regulación de entrada:**

- Existe posibilidad de aumentar la eficiencia en la operación a través de la privatización o concesión. Sin embargo, el modelo de operador público en el mundo, sigue siendo el más habitual a nivel internacional.

##### **Acceso a la infraestructura:**

- Las tarifas no reflejan costos reales
- La regulación de tarifas no incorpora ningún incentivo a mejora en eficiencia.

##### **Otros:**

- Es importante a nivel institucional revisar la operación, regulación, control y sanción bajo la misma institución. Aerocivil, no incentiva ganancias en eficiencia ni transparencia ni estabilidad en precios y procedimientos.

#### **Infraestructura aeroportuaria-aeropuertos concesionados**

##### **Regulación de entrada: (concesionarios)**

- Demasiado peso en la adjudicación a la "contraprestación del Estado" y demasiado poco al "valor presente de ingresos"
- Escaso control sobre la credibilidad de ofertas "a la baja" (baja contraprestación, altas inversiones.)

##### **Acceso a la infraestructura:**

- Las tarifas no reflejan costos reales.

- La revisión de tarifas y otros pagos aeroportuarios regulados deben de contener un incentivo a la eficiencia productiva y basarse en criterios objetivos.
- Deben desarrollarse criterios de asignación de infraestructuras congestionadas que no limiten la competencia entre compañías aéreas.

**Otros:**

- En concesiones, deben reforzarse sistemas de información de gestión y operativa para el cálculo de "equilibrio financiero" real y potencial

**5.2 SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO NACIONAL**

**Servicios de pasajeros:** En el año 2009 existían 3 empresas principales de transporte aéreo regular de pasajeros:

- Avianca - Aerorepública S. A- SAM. Con el 72% del mercado nacional
- ADA, Aires y Easyfly con el 12 % y,

Un operador público SATENA que realiza operaciones en rutas no rentables, pero puede operar adicionalmente en otras rutas con el 9,5%. Están también los Aerotaxis que participan del 6,5 % del mercado nacional.

Con relación a los aerotaxis existen más de cincuenta y cuatro (54) empresas, tres (3) de las cuales (Helitaxi, Heliandes y Helicol) participan del 70% del servicio de aerotaxi.

**MARCO REGULATORIO**

**SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO NACIONAL**

**Regulación de Entrada al Mercado:**

- Registro de aeronaves (certificación) y permiso de operación son necesarios para prestar servicio aéreo. Requieren ciertas condiciones financieras, técnicas y operativas. Ambos son concedidos por Aerocivil
- Los permisos de operación asignan rutas concretas. Incluyen frecuencias y tarifas
- Condiciones de operación de itinerario (ruta, frecuencia) y tarifas pueden modificarse a través de un procedimiento público. El proceso de modificación de itinerarios es un proceso que dura aproximadamente diez (10) días

### **Regulación de precios:**

- Las Tarifas aéreas deben ser aprobadas por Aerocivil y publicadas
- De acuerdo con la Resolución No 03299 del 16 de julio de 2007 "*Por la cual se modifican unas disposiciones sobre tarifas nacionales e internacionales de transporte aéreo regular de pasajeros*" Aerocivil liberó los pisos tarifarios estableciendo que las empresas de transporte aéreo nacional de pasajeros, podrán fijar libremente las tarifas, siempre y cuando dichas tarifas no sean superiores a las que la Aeronáutica Civil haya aprobado a otra(s) aerolínea(s) en el nivel máximo; garantizando las condiciones de seguridad y calidad del servicio de transporte aéreo a los diferentes usuarios. Este sistema le permite a las aerolíneas, ofrecer una gama tarifaria muy amplia dentro del avión, con el fin de que siempre se cubran los costos y exista un porcentaje de utilidad en cada vuelo.

De esta manera, las aerolíneas pueden ofrecer tarifas promocionales (muy reducidas) de último momento, por períodos de tiempo muy reducidos (una semana, días específicos, entre otros), en condiciones especiales (tiempos de compra, restricciones en los cambios de tarifas), para una cantidad muy limitada de sillas.

### **Regulación de Calidad:**

- Está relacionada con la seguridad.

### **Regulación de Capacidad (frecuencias):**

- En el mercado nacional la asignación de frecuencias es libre.

## **5.3 SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL**

**Servicios de pasajeros:** En el año 2009 se encuentran las siguientes empresas:

- Avianca, Aerorepública S.A; Aires y SAM con casi el 51% del mercado internacional.
- Compañías internacionales (AA, Air France, BA, Taca, LAN, Continental, Iberia, Delta, Cubana, Line Chile, Varig, Mexicana, Lacs, Copa, otras

## **SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL**

### **Regulación de Entrada al Mercado:**

- **Basada en acuerdos bilaterales entre países.** Las relaciones aerocomerciales internacionales se regulan básicamente mediante Convenios Aéreos Comerciales

bilaterales (acuerdos administrativos, memorandos de entendimiento, actas y acuerdos de transporte aéreo) entre los diferentes Estados. Existen también otras modalidades de arreglos como los entendimientos multilaterales y plurilaterales.

Colombia regula sus relaciones aerocomerciales principalmente mediante Actas y entendimientos de tipo bilateral. En el marco de la Comunidad Andina de Naciones C.A.N., se han tomado decisiones que determinan un marco regulatorio particular para el subsector transporte aéreo entre los países miembros.

Los Acuerdos de Servicios Aéreos – ASA- se caracterizan por:

- Para su suscripción interviene Cancillería
- Regulan en forma integral las relaciones aerocomerciales entre 2 Estados.
- Incluyen entre otras, cláusulas relativas a Intercambio de derechos aerocomerciales como son rutas, itinerarios, frecuencias, derechos de tráfico, designación de empresas
- Facilidades fiscales, aduaneras, laborales, administrativas.
- Tarifas.
- Criterios para designación de los transportistas (Propiedad y control de empresas, establecimiento, entre otros)
- Obligaciones de las empresas.
- Incluyen materias que exceden la competencia de la autoridad aeronáutica.

Las Actas y/o Memorandos de entendimiento se caracterizan por:

- Los suscriben las autoridades aeronáuticas
- Regulan exclusivamente los aspectos aerocomerciales
- Incluyen cláusulas relativas a Intercambio de derechos aerocomerciales como son rutas, itinerarios, frecuencias, derechos de tráfico, designación de empresas y tarifas
- Criterios para designación de las empresas (Propiedad y control de empresas, establecimiento, entre otras)

De los 185 Estados miembros de la Organización de la Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.), Colombia ha suscrito en total Acuerdos y Entendimientos, ya sea de carácter bilateral o multilateral, con **30** países, 13 de los cuales se encuentran enmarcados en Acuerdos de servicios aéreos (ASA)<sup>3</sup>. Existe también un Acuerdo Multilateral de servicios aéreos aplicable a Colombia y tres (3) países restantes miembros de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Perú y Ecuador). Los catorce (14) restantes relaciones aerocomerciales bilaterales se regulan por la vía de Actas o Memorandos de Entendimiento entre las respectivas autoridades aeronáuticas.

---

1 Alemania, Brasil; España, EEUU, Francia, Italia, México, Portugal, Reino Unido, Suiza, Uruguay, Venezuela, y Antillas Holandesas.

### **Regulación de precios:**

- Está determinada en los Acuerdos Bilaterales (en carga no suele haber regulación en precios)

### **Regulación de Calidad:**

- No existe regulación al respecto

### **Servicios de transporte aéreo nacional**

- Es posible que la empresa pública SATENA puede estar haciendo competencia desleal a operadores privados si se permiten subsidios encubiertos entre rutas.

### **Servicios de transporte aéreo internacional**

- No hay observaciones

## **5.3 SERVICIOS DE TRANSPORTE DE CARGA NACIONAL**

En el año 2009 se tienen los siguientes operadores principales:

- Tampa, LAS; Aerosucre; Aliansa; Air Colombia; Sadelca y Selva con el 94% del mercado
- SAEP, y AVIHECO con el 6% del mercado

## **5.4 SERVICIOS DE CARGA INTERNACIONAL:**

En el año 2009 se tienen tres (3) operadores principales: Tampa; LAS y Atlas Air.

## **POLÍTICA ACTUAL DE ACCESO A LOS MERCADOS PARA EL TRANSPORTE REGULAR DE PASAJEROS NACIONALES**

Aprobada en Sesión No 1 de Consejo Directivo de Aerocivil realizada el 25 de enero 2006, presidida por el Señor Ministro de Transporte y posteriormente consignada en el Acta de la Sesión 33 del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales GEPA realizada el 1º de marzo de 2006, con los siguientes criterios:

**Objetivo:** Adecuar la actual política de acceso al mercado NACIONAL de transporte aéreo regular de pasajeros al nuevo entorno económico del país y del sector aeronáutico en general, propiciando una mayor competencia en la prestación del servicio y el desarrollo de las empresas del sector. A este respecto, el Gobierno nacional adopta los siguientes criterios para flexibilizar el acceso al mercado nacional:

**a) Determinar el tamaño de la ruta con el número de pasajeros abordo y no con las cifras "origen-destino"**

Se mantendrán los siguientes grupos: rutas con más de 400 mil pasajeros al año, rutas entre 100 mil y 400 mil pasajeros año y rutas con menos de 100 mil pasajeros al año; tomando como referencia el tamaño de los mercados con las cifras de pasajeros a bordo (denominadas "tráfico por equipo"). Aunque este cambio no introduce grandes modificaciones en los tres rangos de rutas, es más apropiado por cuanto muestra el potencial total de un segmento, teniendo en cuenta que los pasajeros en conexión contribuyen en aspectos tales como el nivel de ocupación de cada ruta.

**b) Definición del mercado servido:**

Se entiende **como mercado servido** aquel que cuenta con vuelos de ida y regreso **en servicio directo**. Es conveniente esta precisión, ya que para el público, estos dos atributos (que sea servicio directo y de ida y regreso), representan un servicio de mejor cobertura y calidad, que debe ser estimulado.

**c) Incrementar el número máximo de operadores por ruta:**

Si bien se continuará racionalizando la oferta, estableciendo un número máximo de **operadores** autorizados por ruta en función del tamaño de la misma, se ampliará el número de operadores por ruta de manera que se estimule aún más la competencia en los mercados, así:

<b>RUTAS</b>	<b>NÚMERO MAXIMO DE OPERADORES</b>
Rutas con menos de 100 mil pasajeros al año	3 operadores
Rutas con más de 100 mil y menos de 400 mil pasajeros al año	5 operadores
Rutas con más de 400 mil pasajeros al año	6 operadores

**d) Criterios adicionales respecto al número de operadores por ruta:**

En adición a los criterios que se han tenido en cuenta en la aplicación de la política aerocomercial, se adoptan las siguientes medidas:

- Para decidir sobre la adjudicación de rutas, se evaluarán aspectos tales como: capacidad financiera, cumplimiento, quejas recibidas, cantidad de rutas autorizadas vs. rutas operando, rutas suspendidas, número de aeronaves disponibles, entre otros.
- Las autorizaciones que el Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales otorgue a proyectos de nuevos operadores, no contarán para efectos del número máximo de operadores, hasta tanto no inicie su operación.

- Se podrán incrementar los cupos determinados en aquellas rutas en las que existiendo dos o más operadores, uno de ellos concentre el 85% o más de la oferta mensual de sillas, tomando el promedio de los últimos seis meses.
- La limitación al número de operadores no se aplicará a los destinos fronterizos turísticos nacionales de San Andrés, Providencia, Cartagena, Santa Marta, Nuquí, Bahía Solano, Quibdó, Capurganá y Leticia.
- Para efectos de determinar el número máximo de operadores en las rutas nacionales, se contará como un único operador en los casos en que concurren en una ruta empresas entre las cuales existan acuerdos, alianzas o participaciones accionarias.
- Para efectos de determinar el número máximo de operadores en las rutas nacionales no se contará a la empresa estatal Satena.
- Se eliminará la limitación existente en casos de negar una ruta a un operador, para acceder a audiencia pública.”

Adicionalmente, Aerocivil expidió la resolución No.970 de 14 de marzo de 2006 “por la cual se adiciona y modifica la parte Tercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC”, la cual establece algunos requerimientos que serán aplicables relacionados con: a) la demostración del capital de trabajo para los proyectos de transporte aéreo regular de pasajeros nacionales; b) exigencias de cauciones a todos los proyectos de servicios regulares de pasajeros para garantizar la seriedad de todos los proyectos de transporte regular de pasajeros y c) la evaluación del requisito de equipo progresivo que viabiliza la creación de nuevas empresas de transporte aéreo regular, otorgando un plazo de seis (6) meses para disponer de la totalidad de las aeronaves que se exigen para obtener el permiso definitivo siempre y cuando cuenten al menos con el 60% del número de aeronaves exigidas de acuerdo a la modalidad. Transcurrido dicho plazo improrrogable, si la empresa no ha cumplido con el número mínimo de aeronaves, se suspenderán sus operaciones.

### **ACTUALES LINEAMIENTOS DE POLÍTICA AEROCOMERCIAL INTERNACIONAL**

Aprobados por unanimidad en Sesión 02 de Consejo Directivo de Aerocivil realizada el 30 de abril 2009, presidida por el Señor Ministro de Transporte:

Con el fin de que Colombia cuente con una política de negociaciones aerocomerciales acorde con las tendencias actuales, se recomiendan los siguientes lineamientos:

- Teniendo en cuenta la Agenda de relaciones internacionales, la Aeronáutica Civil promoverá acercamientos y acciones de coordinación permanente, con los organismos que dirigen y coordinan las relaciones internacionales del país, tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para establecer una agenda priorizada de negociaciones de transporte

aéreo, con miras a diversificar las oportunidades de conectividad hacia otros países, considerados como esenciales en las relaciones internacionales.

- Considerar como lineamientos para las negociaciones de Acuerdos de Servicios aéreos los siguientes:
  - Aplicar en todas las negociaciones el principio de Múltiple designación de tal manera que cada autoridad aeronáutica tenga derecho a designar a una o más líneas aéreas para que exploten los servicios acordados en las rutas especificadas en los Acuerdos.
  - Ofrecer apertura gradual de frecuencias, ampliando las mismas de manera progresiva de acuerdo con las tendencias de crecimiento del mercado, y/o buscando liberalizar las frecuencias en tercera y cuarta libertad, dentro de un plazo acordado.
  - Negociar el otorgamiento de derechos de quinta libertad del aire de manera selectiva y bajo condiciones de compensación y reciprocidad o para facilitar la apertura de nuevos servicios internacionales que interesen al Gobierno Nacional.
  - En cuanto a rutas, incluir en los convenios cuadros de rutas más flexibles siempre y cuando se trate de mercados equivalentes para salvaguardar una reciprocidad real y efectiva.
  - Proponer también que las aerolíneas puedan operar con libertad de equipo, en las rutas acordadas.
- Respecto a las tarifas y dado que cláusulas, como la de "doble desaprobación", no han sido negociadas por Colombia con ningún país, (excepto con Emiratos Árabes en carga) por lo que al menos formalmente, la autoridad aeronáutica debe intervenir en la determinación de los precios de los servicios internacionales. Esto obedece a que a nivel de la política tarifara de Colombia se ha mantenido la potestad de la intervención de la autoridad. Sería conveniente con este esquema de regulación, propiciar la aplicación de la cláusula tarifaria de "país de origen" como un paso intermedio hacia esquemas más flexibles.
- Incluir en los Acuerdos cláusulas que faciliten la celebración de Acuerdos Comerciales o de cooperación y de utilización de aeronaves entre líneas aéreas, considerando en una primera etapa la posibilidad de celebrar Acuerdos con aerolíneas de terceros países, cuando exista el interés de una aerolínea colombiana.
- En las negociaciones de Acuerdos de servicios aerocomerciales Aerocivil continuará promoviendo el libre acceso a los puntos turísticos colombianos como Cartagena, San Andrés, Barranquilla, Santa Marta y Armenia.
- Teniendo en cuenta que actualmente Colombia tiene relaciones aerocomerciales con 30 países de los cuales 13 se encuentran enmarcadas en Acuerdos Bilaterales de Servicios Aéreos, tres (3) en un Acuerdo Multilateral (Decisión 586 de la CAN) y

catorce (14) en memorandos de entendimiento, Aerocivil continuará actualizando los Acuerdos de Servicios Aéreos con los que actualmente se tienen dichas relaciones empleando para tal fin los textos del Modelo de Acuerdo de Servicios Aéreos de la OACI

- Aerocivil promoverá que se lleven a cabo negociaciones aerocomerciales que estimulen la conectividad hacia regiones o países, que han establecido vínculos formales de comercio con Colombia a través de Tratados de libre comercio, o de Acuerdos de alcance parcial o que se estén adelantando negociaciones de algún tipo de Acuerdo económico o comercial. En estas negociaciones aerocomerciales se partirá de la base de al menos siete (7) vuelos semanales para servicios de pasajeros y frecuencias ilimitadas en servicios de carga.

### **En Carga internacional:**

Se recomienda:

- Libertad en cuanto a frecuencias y vuelos charter.
- Cuadro de rutas completamente abiertos y en cuanto a derechos de tráfico ampliando las posibilidades de conceder derechos de quinta libertad para facilitar la complementación de los tráficos triangulares propios de los servicios de carga.
- Aplicar el principio de múltiple designación.

Bogotá, Diciembre de 2010