

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 17-279937-4-0 FECHA: 2017-09-19 09:09:02
DEP: 1007 GRUPO DE TRABAJO DE ABOGACIA DE LA C EVE: SIN EVENTO
TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA FOLIOS: 7
ACT: 440 RESPUESTA

Bogotá D.C.

1007

Doctor
MANUEL GONZÁLEZ HURTADO
Director de Transporte y Tránsito (E)
MINISTERIO DE TRANSPORTE
Calle 24 No. 62-49 Piso 9
Centro Comercial Gran Estación II
BOGOTA D.C.--COLOMBIA

Asunto: Radicación: 17-279937-4-0
 Trámite: 396
 Evento:
 Actuación: 440
 Folios: 7

Apreciado Doctor González:

En relación con la comunicación radicada con el número 17-279937 del 24 de julio de 2017¹, este Despacho rinde concepto sobre el proyecto de "Por el cual se reglamentan los mecanismos para la asignación de las matrículas de vehículos automotores del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones" (en adelante el "**Proyecto**"). Con tal fin, en primer lugar, se describirá el fundamento legal de la abogacía de la competencia, posteriormente se expondrán algunos antecedentes relacionados con el Proyecto, después se expondrán los aspectos relativos al mismo y, finalmente, se presentará un análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica y se formularán unas recomendaciones.

1. FUNDAMENTO LEGAL

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y

¹ En desarrollo del trámite de abogacía de la competencia se efectuó un requerimiento el día 31 de julio de 2017 en el sentido de solicitar los estudios técnico económicos y los comentarios de terceros interesados al proyecto, a los que se refiere el artículo 8 del Decreto 2897 de 2010. Se recibieron los comentarios de terceros interesados y una nueva versión del proyecto el 31 de agosto del año en curso, sin embargo los estudios técnico-económicos fueron remitidos por correo electrónico el día 4 de septiembre.



Turismo, Decreto 1074 de 2015, "...la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir (...)"

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto jurídico que podría derivarse del incumplimiento de una autoridad de regulación de las obligaciones del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo de regulación por expedición irregular del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"^{2,3} (Subraya y destacado fuera de texto)

2. ANTECEDENTES

2.1. Constitución Política de 1991

El artículo 310 de la Carta establece que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, por las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, y también por las aquellas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador⁴. También señaló que mediante ley se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago⁵.

2.2. Decreto 2762 de 1991

Para fines de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el medio ambiente y los recursos naturales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Constitución Política de 1991 permitió limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, instaurar controles a la densidad de su población, regular el uso de su suelo e imponer condiciones especiales sobre la enajenación de los bienes inmuebles ubicados

² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

³ Cabe destacar que en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 se indica que el regulador deberá explicar en la parte considerativa de la decisión, las razones por las cuales se aparta del concepto de abogacía de la competencia. Igualmente, el Consejo de Estado ratificó, en el concepto del 4 de julio de 2013, que las razones para apartarse del concepto de abogacía deben incluirse en la parte considerativa del acto administrativo correspondiente.

⁴ Art. 310, Constitución Política de Colombia, 1991.

⁵ Ibidem.



en el mencionado territorio insular⁶. En este contexto, en desarrollo del artículo 310 constitucional y en ejercicio de facultades que le otorgó el artículo transitorio 42, el Presidente de la República expidió el Decreto 2762 de 1991⁷. Este decreto tuvo como objeto establecer las mencionadas limitaciones y regulaciones en el departamento⁸, considerando el alto índice de densidad demográfica, el cual habría dificultado el desarrollo de las comunidades en las islas y habría causado daños en el ecosistema debido a un acelerado proceso migratorio. El Decreto determinó que únicamente tendrían derecho a fijar su residencia en el departamento las personas que: (i) hubieran nacido en el territorio del departamento, (ii) tuvieran padres nativos del archipiélago, (iii) tuvieran domicilio comprobado mediante prueba documental por más de 3 años continuos, y que (iv) hubieran permanecido como residentes su cónyuge o compañero permanente, padres o hijos⁹.

2.3. Ley 47 de 1993

La Ley 47 de 1993 declaró al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como un departamento con estatuto especial, para fines de garantizar su óptimo desarrollo dentro del marco fijado por la Constitución Política, en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas¹⁰. Una de las disposiciones especiales que esta ley estableció, fue la declaratoria de un régimen aduanero y cambiario de puerto libre con la implementación de un impuesto único al consumo equivalente al diez por ciento (10%). Además, en el artículo 5 de la presente norma se estableció que el departamento estará sujeto a un régimen especial en materia administrativa, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, financiera y de fomento económico¹¹.

2.4. Ley 915 de 2004

Por medio de la presente Ley se crearon una serie de condiciones legales especiales para el desarrollo económico y social del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Una de las disposiciones consistió en ratificar al archipiélago como puerto libre¹², permitiendo el ingreso libre del pago de tributos aduaneros de toda clase de mercancías, bienes y servicios extranjeros (salvo las prohibidas por la ley). Así, únicamente se continuaría con un impuesto

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-506 de 2016.

⁷ Ibidem.

⁸ Art. 1, Decreto 2762 de 1991, "Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

⁹ Art. 2, Decreto 2762 de 1991, "Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

¹⁰ Art. 1, Ley 47 de 1993, "Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

¹¹ Art. 5 Ley 47 de 1993, "Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

¹² "(...) Definase como Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el territorio insular comprendido por el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al cual pueden llegar libremente, sin limitaciones de cupo o cantidad y sin el pago de tributos aduaneros, todo tipo de mercancías, bienes y servicios, de procedencia extranjera o de una Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios, para su consumo local, ser comercializadas, reembarcadas, reexportadas o para su nacionalización." Art. 2, Ley 915 de 2004, "Por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

único al consumo a favor del departamento, equivalente al diez por ciento (10%) como tope máximo, tal como lo estableció la Ley 47 de 1993.

La norma destinó un capítulo a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, ordenando así la creación de una Junta para la Protección de los mismos¹³, presidida por el Gobernador del Departamento, los alcaldes de cada municipio de este, representantes de comunidades nativas, entre otros funcionarios¹⁴. Dicha junta tiene como función el fomento y ejecución de medidas necesarias para la conservación directa de todos los recursos naturales y ambientales del departamento¹⁵.

2.5. Declaración del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como Reserva Mundial de la Biosfera por la UNESCO

El 10 de noviembre de 2000, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO– declaró al Archipiélago de San Andrés, la Vieja Providencia y Santa Catalina como nueva Reserva Mundial de la Biosfera¹⁶, bajo el nombre de Reserva “*Seaflower*”¹⁷ en honor a la embarcación que trajo a los primeros colonos ingleses a ese territorio. Para que una zona sea designada Reserva de Biosfera UNESCO, se debe cumplir con una serie de condiciones y requisitos puntuales: alta biodiversidad; posibilidades de ensayo y demostración de desarrollo sostenible con participación comunitaria; suficiente importancia para la conservación; capacidad administrativa para realizar un plan de zonificación y manejo¹⁸. Además, la UNESCO señala que deben cumplirse con tres (3) obligaciones para la designación de una zona como Reserva de Biosfera: i) conservación de los paisajes, los ecosistemas y las especies; ii) desarrollo, con enfoque en el desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico y iii) apoyo logístico a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y

¹³ Art. 23, Ley 47 de 1993, “Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

¹⁴ Art. 24, Ley 47 de 1993, “Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

¹⁵ Art. 25, Ley 47 de 1993, “Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

¹⁶ “Las reservas de Biosfera son zonas compuestas por ecosistemas terrestres, costeros y marinos, donde se combinan la diversidad biológica con la riqueza cultural. Además, prestan importantes servicios ecosistémicos tales como de provisión (agrobiodiversidad, agua, etc), de regulación (clima, calidad del agua, control de erosión), culturales (turismo y recreación) y de soporte (suelos, producción primaria). Gozan de reconocimiento internacional a través de la UNESCO y su Programa MAB y constituyen “sitios de apoyo a la ciencia al servicio de la sostenibilidad”, es decir, zonas especialmente designadas con objeto de probar enfoques interdisciplinarios para comprender y gestionar los cambios e interacciones de los sistemas sociales y ecológicos, incluidas la prevención de conflictos y la gestión de la biodiversidad. En cada una de ellas, mediante un diálogo participativo con las comunidades locales, se fomentan soluciones para conciliar la conservación de la biodiversidad con su uso sostenible, protegiendo las características físicas, estructurales y ecológicas de los espacios naturales que alimentan la diversidad cultural de los países. Todas las reservas de biosfera están bajo la jurisdicción soberana de los países en los que se encuentran y son compatibles con otros sistemas y reconocimientos. Su designación es otorgada por el Consejo Internacional de Coordinación del MAB, a solicitud del Estado interesado y de acuerdo a los requerimientos establecidos.” Reservas de Biosfera. UNESCO (en línea). Consultado el 31 de julio de 2017, disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/ecological-sciences/biosphere-reserves/>

¹⁷ Reservas de biosfera-definición. UNESCO (en línea). Consultado el 31 de julio de 2017, disponible en: <http://www.unesco.org/uy/mab/es/areas-de-trabajo/ciencias-naturales/mab/programa-mab/reservas-de-biosfera.html>

¹⁸ “Manejo ambiental en Seaflower: Reserva de Biosfera en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Andrés Sánchez Jabba, Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Colección de Economía Regional, Banco de la República. Consultado en línea el 17 de agosto de 2017, disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_econ_med_amb_arch_san_andres_prov_san_cat.pdf



observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible¹⁹.

2.6. Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”

El artículo 182 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 le otorgó la potestad al Ministerio de Transporte (con concepto previo favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo)²⁰ de determinar la cantidad de vehículos, tipo y edad de los mismos que podrán ingresar, ser matriculados y/o transitar en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina²¹. Lo anterior para fines de protección del medio ambiente, seguridad de las personas en la vía pública, en espacios terrestres o marinos, la sostenibilidad económica del archipiélago y el bienestar de los habitantes y los turistas²². Adicional a esto, el artículo prevé que el Ministerio reglamentará los mecanismos para la asignación de las matrículas de nuevos vehículos o reposición de los actuales mediante procesos competitivos que promuevan la transparencia y permitan capturar la disposición a pagar de los usuarios por dicha matrícula²³.

3. EL PROYECTO

El Proyecto tiene como objeto reglamentar los mecanismos para la asignación de las matrículas de nuevos vehículos automotores o reposición de los actuales en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina²⁴.

Asimismo, el ámbito de aplicación del Proyecto se delimita a los procesos que se adelanten para el ingreso, reposición y asignación de las matrículas de vehículos automotores terrestres en el departamento, exceptuando los vehículos oficiales, de emergencia, de seguridad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y de servicio de transporte público colectivo en el archipiélago²⁵. De esta manera, el Ministerio previó que el ingreso de automotores de transporte terrestre en el departamento únicamente podrá efectuarse por **reposición**²⁶, cumpliendo con los siguientes requisitos: (i) corresponder a modelos no superiores a cinco (5) años de fabricados, (ii) contar con el derecho de reposición vehicular –DRV-²⁷ concedido por la

¹⁹Reservas de Biosfera. UNESCO (en línea). Consultado el 31 de julio de 2017, disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/ecological-sciences/biosphere-reserves/>

²⁰ Mediante comunicación radicada el día 31 de julio de 2017 se le solicitó al Ministerio de Transporte allegar los documentos faltantes para fines de iniciar el trámite de abogacía de la competencia. En dicho requerimiento también se solicitó el envío del concepto favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, documento que fue allegado por el Ministerio de Transporte el día 13 de septiembre de 2017. Folio 22 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

²¹ Parágrafo del art. 182, Ley 1753 de 2015- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Cfr. Artículo 1 del Proyecto. Folio 13 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

²⁵ Cfr. Artículo 2 del Proyecto. Folio 13 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

²⁶ “*Es el proceso de sustitución de un vehículo que ha alcanzado el término de su vida útil por otro nuevo o de menor edad, dentro de la vida útil determinada por ley.*” Cfr. Artículo 3 del Proyecto. Folio 13 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

²⁷ “*Documento que otorga la Secretaría de Movilidad del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a una persona natural o jurídica para que ingrese un vehículo al territorio.*” Cfr. Artículo 3 del Proyecto. Folio 13 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.



autoridad de transporte del departamento²⁸ y (iii) contar con el certificado de emisiones en prueba dinámica y visto bueno del Protocolo de Montreal²⁹. Así, las personas interesadas en ingresar un vehículo al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberán presentar una solicitud de ingreso del vehículo ante la Gobernación, en donde se acrediten los mencionados requisitos.

Por otro lado, el Proyecto en su artículo 11 fija unas equivalencias de reposición para la entrega del derecho de reposición vehicular -DRV-, así:

Figura no. 1 “Artículo 11. **Equivalencias para reposición**”

VEHÍCULO A DESINTEGRAR	DRV PARA LA SIGUIENTE EQUIVALENCIA VEHICULAR (alternativas excluyentes)
Una (01) motocicleta de combustión registrada.	Una (01) motocicleta de combustión. Una (01) motocicleta eléctrica o ciclomotor eléctrico.
Tres (03) motocicletas de combustión sin registrar.	Una (01) motocicleta de combustión. Una (01) motocicleta eléctrica o ciclomotor eléctrico.
Un (01) automóvil de combustión registrado.	Una (01) motocicleta de combustión. Dos (02) motocicletas eléctricas. Un (01) automóvil de combustión. Un (01) automóvil eléctrico. Un (01) vehículo utilitario o motocarro de combustión. Un (01) vehículo utilitario o motocarro eléctrico. Dos (02) triciclos o ciclomotores eléctricos.
Dos (02) automóviles de combustión sin registrar.	Una (01) motocicleta de combustión Dos (02) motocicletas eléctricas Un (01) automóvil de combustión. Un (01) automóvil eléctrico. Un (01) vehículo utilitario o motocarro de combustión. Un (01) vehículo utilitario o motocarro eléctrico. Dos (02) triciclos o ciclomotores eléctricos.
Un (01) vehículo utilitario, cuatrimoto o carro de golf registrado.	Un (01) automóvil eléctrico. Un (01) vehículo utilitario o motocarro de combustión. Un (01) vehículo utilitario o motocarro eléctrico. Dos (02) triciclos o ciclomotores eléctricos.
Dos (02) vehículos utilitarios, cuatrimoto o carro de golf sin registrar.	Un (01) vehículo utilitario o motocarro de combustión. Un (01) vehículo utilitario o motocarro eléctrico. Un (01) triciclo o ciclomotor eléctrico.
Un (01) bus/busetas/camión registrados.	Un (01) bus/busetas/camión.
Dos (02) buses/busetas/camiones sin registrar.	Dos (02) buses/busetas/camiones sin registrar.

Adicionalmente, el Proyecto prevé en su artículo 7 los tiempos de uso de los vehículos en el Departamento contados a partir del año modelo del vehículo³⁰.

²⁸ “El derecho de reposición vehicular – DRV será otorgado por la Secretaría de Movilidad del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a la persona natural o jurídica que lo solicite de forma escrita y anexe el certificado de desintegración de o los vehículos desintegrados, de conformidad con las equivalencias establecidas en la presente resolución. Verificado el o los certificados de desintegración de los vehículos, la Secretaría de Movilidad del Departamento expedirá el Derecho de Reposición Vehicular –DRV-. Cfr. Artículo 8 del Proyecto. Folio 14 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

²⁹ Cfr. Artículo 4 del Proyecto. Folio 14 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

³⁰ Cfr. Artículo 7 del Proyecto. Folio 14 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.



Figura no. 2 "Artículo 7. Tiempo de uso de los vehículos"

CATEGORÍA	CLASE SEGUN RUT	TIEMPO MAX. DE USO (AÑOS)
Auto LDV-1	Automóvil	15
	Camioneta Campero	14
LDV-2	Buseta	11
	Microbús	
HDV-1	Bus	20
HDV-2	Camión	19
	Tracto-camión	
	Volqueta	
Motos	Motocicleta	12
	Mototriciclo	
	Cuatrimoto	
	Motocarro	

Finalmente, los costos derivados del proceso de desintegración de los vehículos a reponer estarán a cargo de quien adelante el proceso³¹.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA

La Superintendencia de Industria y Comercio analizó el Proyecto y los documentos que se adjuntaron con la solicitud de abogacía de la competencia y estima pertinente referirse a lo siguiente: (i) contextualización sobre el parque automotor del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, (ii) potencial discriminación a usuarios que desean adquirir un vehículo por primera vez y (iii) ventajas del mecanismo de subasta pública frente al mecanismo de reposición vehicular.

4.1. Contextualización sobre el parque automotor del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El Ministerio de Transporte, al momento de elaborar el Proyecto, se basó en un estudio técnico económico³² contratado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- que pretendía analizar las posibles alternativas para el ingreso y matrícula de vehículos al archipiélago. El estudio contiene los resultados de la consultoría cuyo objeto fue el de diseñar el procedimiento y la metodología para crear los mecanismos para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición, que permitieran al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar

³¹ Cfr. Artículo 13 del Proyecto. Folio 15 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

³² "Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina". Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015.



en el archipiélago, en los términos del parágrafo del artículo 182 de la Ley 1753 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”³³.

Lo anterior, entre otras razones, por los altos niveles de motorización del archipiélago, pues según la consultoría allegada por el Ministerio, a partir de la base de datos RUNT y el estimado de vehículos sin matricular y no migrados al RUNT enviada por la Secretaría de Movilidad de San Andrés, se obtiene que el parque automotor actual del Departamento es de treinta y cuatro mil doscientos diez (34.210) vehículos y al año 2015 eran siete mil ciento noventa y nueve (7.199) vehículos que ya superaron su tiempo de uso, por lo que el parque automotor en circulación con tiempo de uso vigente correspondería al número de veintisiete mil once (27.011) vehículos³⁴. Lo anterior equivale a un nivel de motorización de doscientos cincuenta y cinco (255) vehículos por cada mil (1000) habitantes, el cual está por encima del promedio nacional (104), del promedio de América Latina (176) y del promedio mundial (180)³⁵.

Por otro lado, en cuanto a cifras de accidentalidad, el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina está en el quinto (5) puesto entre los departamentos de mayores tasas de accidentalidad por cada cien mil habitantes (tanto fatales como lesionados). En el año 2014, se reportaron 23 fallecidos por cada 100 mil habitantes (17 casos) y 144 personas lesionadas por cada 100 mil habitantes (109 casos)³⁶.

En lo referido a los aspectos ambientales, el estudio concluye que la situación actual del archipiélago está gravemente afectada tanto por contaminación en el aire (generación de gases efecto invernadero, contaminación auditiva, consumo de combustibles fósiles), en los recursos del suelo (disposición inadecuada de chatarra y neumáticos, contaminación por aceites, grasas e hidrocarburos, compuestos provenientes de vidrios, ácidos sulfúricos provenientes de baterías, etc.), en los recursos hídricos (derrames de combustibles, afectación de ecosistemas, etc.) y en el paisajismo (deterioro de los recursos de la reserva de la biosfera “Seaflower”)³⁷.

Por todo lo anterior, el informe concluye que urge la implementación inmediata de un mecanismo de control del parque automotor, para incentivar la desintegración vehicular y reducir la sobreoferta de automóviles que hoy sufre el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4.2. Potencial discriminación a usuarios que desean adquirir un vehículo por primera vez

³³ “Introducción - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Pág. 3, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015.

³⁴ “Niveles de motorización - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Pág. 6, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015.

³⁵ Ibídem.

³⁶ “Aspectos de movilidad y seguridad vial - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Pág. 6, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015.

³⁷ “Aspectos ambientales - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Pág. 6, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015.



En el Proyecto se estipula que el ingreso de vehículos automotores de transporte terrestre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrá efectuarse **únicamente** por el mecanismo de **reposición**³⁸, junto con el cumplimiento de otros requisitos previamente expuestos. Según esta propuesta, solo podrán obtener un derecho de registro vehicular los usuarios que efectivamente desintegren un vehículo que ya haya completado su tiempo máximo de uso que les permitirá el ingreso de un vehículo nuevo al archipiélago.

Si bien el mecanismo de reposición tiene como objetivo incentivar una adecuada desintegración de vehículos que ya completaron sus años de uso para conservación de los ecosistemas del departamento, el mismo podría ser discriminatorio respecto de aquellos consumidores que no tienen un vehículo para desintegrar y desean adquirir uno por primera vez. Se trataría pues de una restricción que si bien busca una finalidad legítima como lo es la protección del medio ambiente, termina por discriminar a unos consumidores³⁹ y cierra el mercado para quienes ya cuentan con vehículos para desintegrar.

Al respecto se ha pronunciado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE-:

“La política de competencia y de protección del consumidor se complementan. La relación entre ambas es directa y no presenta contradicciones o antagonismos, ya que ambas tienen una finalidad común: la protección del interés general, representado por el mercado y el consumidor, además de compartir en Colombia una misma autoridad de aplicación.”⁴⁰

En este orden de ideas, y como lo ha planteado esta Superintendencia en otras ocasiones, cualquier restricción del derecho a libre competencia y en este caso, con las implicaciones de potencial discriminación, requiere de una justificación jurídica o económica que la haga tolerable. En este caso, tal propósito se puede conseguir con una alternativa regulatoria menos restrictiva como se pasa a explicar.

4.3. Ventajas del mecanismo de subasta pública frente al mecanismo de reposición vehicular.

El estudio técnico allegado por el Ministerio propone una **metodología de motorización** como mecanismos de control de la asignación, circulación y desintegración de automóviles incluye un mecanismo de asignación de los derechos de registro vehicular –DRV-, los cuales serían adjudicados mediante un proceso de **subasta pública** y de acuerdo con los límites fijados por categoría y tipología del vehículo a cargo de la Gobernación y/o Secretaría de Movilidad⁴¹.

³⁸ Cfr. Artículo 4 del Proyecto. Folio 14 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.

³⁹ “Propósitos de las Actuaciones Administrativas: Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.” Art. 3, Ley 1340 de 2009.

⁴⁰ “Derecho y Política de la Competencia en Colombia, Examen inter-pares.” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- y Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. Consultado en línea el 19 de septiembre de 2017, disponible en línea: <https://www.oecd.org/countries/colombia/44111213.pdf>

⁴¹ “Propuesta legal - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Pág. 12, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015



El modelo de subasta consistiría inicialmente de un mecanismo de subasta inglesa⁴² en el que la Gobernación da la apertura del proceso:

"(...) •[la Gobernación] fija un precio de inicio para cada DRV, que conlleva a que, quien obtenga podrá matricular un vehículo según la categoría asignada, y antes del inicio de la puja fija el precio mínimo oculto, con el cual se declara abierta la subasta.

- *Para cada categoría vehicular se hará una subasta independiente.*
- *La subasta se propone sea electrónica, donde los interesados dentro de los 5 días hábiles anteriores a la subasta, entregan la póliza de garantía y paga por un chip o número de consecutivo para participar en la puja, con esto se garantiza que los participantes en la subasta sean compradores finales, que han entregado la documentación correspondiente para poder participar.*
- *El sistema a la apertura indicará:*
 - *Precio inicial (que sería el máximo que la autoridad considera y la base de la subasta)*
 - *Cantidad de derechos a subastar*
 - *Tiempo de la subasta, el cual no superará en ningún caso más de una hora.*
- *El interesado al inicio de la subasta, hace una oferta respecto al precio máximo indicado, la propuesta es que (i) El sistema seleccione del más alto al más bajo, adjudicando a un primer grupo los cupos. (ii) Se propone que en el primer tramo se adjudique el mayor entre (a) un número equivalente al 50% de los cupos ofertados, o (b) en número de ofertas que se encuentren a menos de dos desviaciones estándar del valor máximo ofertado. (ii) Para hacer homogénea la propuesta, se considera que el sistema calcule un promedio aritmético simple de los precios ofertados elegibles de acuerdo con el punto anterior, y a los que estén abajo del promedio les dé opción de aceptar ese precio o renuncien dentro de un plazo corto durante la subasta. (iii) Cerrada la primera adjudicación a los participantes que no fueron adjudicatarios, les dan una oportunidad de participar en una segunda ronda, tomando como precio base el promedio aritmético, y deberán pujar al que más oferte, para lo cual se aplicará por los cupos remanentes que se adjudicarán en orden de la mayor oferta hasta la menor,*

⁴² Particularmente, la subasta de reloj ascendente o inglesa puede definirse como aquel mecanismo que supone una:

"(...) puja dinámica que se desarrolla mediante la presentación verbal, o por lo menos pública, de ofertas, en la cual el precio varía de acuerdo con el precio que van postulando libremente los oferentes, hasta que ningún otro participante presente un precio diferente al último ofrecido; tiene su origen en la teoría de juegos y la microeconomía, y se caracteriza por ser un juego dinámico de información incompleta, toda vez que las decisiones de los participantes o jugadores no son simultáneas ni únicas, sino que por el contrario son sucesivas, y normalmente dependen de la decisión que tome el postulante anterior, desconociendo la jugada del participante posterior, lo que implica que las más de las veces se encontrará un equilibrio de Nash en estrategias puras –pues conlleva el desarrollo de la mejor respuesta del jugador dependiendo de las estrategias de los demás jugadores que es visible de manera inmediata–, o simplemente una estrategia dominante –aquella que se adopta sin importar las estrategias de los demás participantes– (...)" (Destacado fuera de texto)

"¿Hay ventajas en el mecanismo de subasta para la contratación pública en Colombia?", Mónica Safar. Revista digital de Derecho Administrativo, N.º15, primer semestre/2016, pp. 273-293. Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4596/5284> <última consulta: 11 de septiembre de 2017>. Concepto de Abogacía de la Competencia Rad. 17-208401, Delegatura para la Protección de la Competencia, Superintendencia de Industria y Comercio.



hasta que se llenen los cupos. (iv) En caso que sobren derechos a registro inicial o matrículas estos quedarán para la siguiente subasta, momento en el cual la autoridad revisara con base en el límite establecido el nuevo monto de cupos a otorgar.

- Cerrada la oferta, los adjudicatarios deben acercarse al organismo de Tránsito y/o la autoridad encargada de las subastas del Departamento para pagar el valor ofertado y el recibo del derecho a registro inicial o matrícula nominativo, el cual deberá ser un documento previo que el usuario debe entregar al agente naviero que se encarga de transportar el vehículo y a la sociedad portuaria para que se le permita el ingreso del vehículo a la Isla. El objetivo es que la sociedad portuaria no pueda nacionalizar ningún vehículo sin este documento, so pena de multas y sanciones por parte de las autoridades locales. Las personas que importen vehículos de tecnologías limpias se propone otorgar un 30% de descuento sobre el valor del DRV.⁴³

Así, con el sistema de subasta pública se estaría garantizando la concurrencia de todos los usuarios interesados en la adquisición de los derechos de registro vehicular, con el cual después, se permitiría el ingreso de vehículos al archipiélago.

Adicionalmente, el estudio prevé un caso de éxito del método de subasta pública, el de la República de Singapur. Ese país posee el Sistema de Cuota Vehicular –VQS-, reglamentado por el código de circulación (Road Traffic Act) que fue implementado en 1990 cuando el crecimiento de la riqueza en el país demostró que el simple aumento de los impuestos a la propiedad no era suficiente y efectivo para el control del crecimiento del parque vehicular⁴⁴.

Su objetivo corresponde al de limitar el crecimiento del parque automotor a una tasa que pueda ser soportada por el espacio vial limitado de Singapur. La tasa de crecimiento de los vehículos se ha controlado y reducido pasando del 12%, previo a la implementación del VQS, al 1,5% con la implementación de esta metodología y se reporta que actualmente está establecida en 0,25%. La implementación del VQS ha resultado en un aumento uso del transporte público: el porcentaje de participación de viajes pasó de un 59% en el 2008 a un 63% en el 2012⁴⁵.

La operación del VQS se basa en la obtención de un certificado válido de titularidad (**Certificate of Entitlement – COE**) para cualquier persona que desee registrar un vehículo, el cual se obtiene a través de **subastas abiertas**. Los vehículos son clasificados en diferentes categorías (de la A hasta la E), con una cuota de licencia separada para cada una de ellas. La autoridad de transporte (Land Transport Authority – LTA) establece cada año la cuota limitada de vehículos (**Certificate of Entitlement – COE**) para cada una de las categorías de vehículos. Dicho número depende del número de vehículos que salen del registro en los últimos tres (3) meses, más un crecimiento permisible (hoy definido en 0,25%). Para obtener el (**Certificate of Entitlement – COE**) y registrar un vehículo nuevo, el comprador potencial entra en una subasta a través de una plataforma electrónica (Open Bidding System), que se lleva a cabo dos (2)

⁴³ "Proceso de subasta - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina". Pág. 29, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015

⁴⁴ "Análisis del Caso Singapur - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina". Pág. 7, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015

⁴⁶ Ibidem.



veces al mes. Solo los vehículos que son completamente nuevos o con menos de 3 años de edad pueden ser importados y registrados para su uso en Singapur⁴⁶.

Un (**Certificate of Entitlement – COE**) confiere a su titular el derecho de mantener un vehículo registrado en Singapur durante 10 años. Cuando el período de 10 años expira, el propietario tiene la posibilidad de tramitar otro certificado de registro a la tasa vigente, por una sola vez, para seguir utilizando el vehículo por 5 o 10 años más. En el caso en que no se renueve el (**Certificate of Entitlement – COE**), el vehículo deberá ser desintegrado físicamente o exportado, y se cancela su registro sin la posibilidad de reconocerlo nuevamente en Singapur⁴⁷.

Por lo anterior, este Despacho concuerda con buena parte de las conclusiones del estudio técnico presentado por el Ministerio con la implementación de una metodología de subasta abierta para la asignación de los derechos de registro vehicular –DRV- **pues es un sistema que permitiría la participación de los consumidores interesados en la adquisición de uno de estos derechos** y que sería menos restrictivo de los derechos de los consumidores, los cuales, se reitera, también interesan a la libre competencia económica, en comparación con el de reposición.

En efecto, el sistema de subasta abierta representa una opción menos gravosa desde una óptica de libre competencia, contrario al sistema de reposición propuesto en el Proyecto, el cual únicamente permite el ingreso de vehículos nuevos a cambio de la desintegración de uno que ya completó su tiempo máximo de uso a los usuarios que son titulares de una matrícula de un vehículo anterior.

Como lo ha reiterado en varias ocasiones esta Entidad, el mecanismo de subasta se erige como *“una institución de mercado que cuenta con un conjunto explícito de reglas que determinan la asignación de recursos y **donde los precios se basan en las ofertas presentadas por los participantes.**”*⁴⁸ (Destacado fuera de texto).

Si bien el Ministerio asegura que no acogió la recomendación del estudio técnico de implementar el sistema de subasta pública para la asignación de los derechos de asignación de matrículas en el departamento dado que dicha figura resultaba *“altamente inequitativa por convertir la posibilidad de contar con un vehículo en un privilegio reservado para las personas con mayor capacidad adquisitiva”*⁴⁹, esta Superintendencia discrepa de dicha afirmación, pues al implementarse el modelo de subasta, se estaría acogiendo un sistema que por lo menos permite que todos los interesados en adquirir vehículos nuevos, pueda participar y pujar por el derecho de adquirir un vehículo. Tal posibilidad se restringiría aún más a través de mecanismos de reposición, pues exige, por lo menos en principio, que se tenga un vehículo para chatarrizar.

⁴⁶ Marco general y efectos, Análisis del Caso Singapur - Procedimiento y metodología para la asignación de matrículas de vehículos nuevos u objeto de reposición para determinar la cantidad y especificaciones de los vehículos que podrán transitar en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Pág. 8, Sigma, Gestión de Proyectos. Mayo 18 de 2015

⁴⁷ Ibídem.

⁴⁸ Modelos de Subastas y su aplicación a los concursos. Jua Momparler, Mario Hidalgo. https://www.uv.es/asepuma/XIII/comunica/comunica_58.pdf. Concepto de Abogacía de la Competencia Rad. 17-208401, Delegatura para la Protección de la Competencia, Superintendencia de Industria y Comercio.

⁴⁹ Complemento de información, Respuesta a requerimiento de información. Folio 11 Carpeta Pública No. 01 del Expediente 17-279937.



Si bien, de cara a la adquisición de los vehículos este sistema no resuelve las diferencias que puedan existir en el poder adquisitivo de los consumidores, que tampoco es la finalidad del Proyecto, permite por lo menos la posibilidad de concurrir como consumidor para hacerse al derecho de poder registrar un vehículo para utilizarlo en el archipiélago.

5. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo expuesto, la Superintendencia de Industria y Comercio **recomienda** al Ministerio de Transporte:

- **Sustituir** el mecanismo de reposición vehicular por uno de subasta pública, u otro menos restrictivo que estime pertinente el Ministerio de Transporte, y que permita garantizar la concurrencia de todos los consumidores al momento de adquirir una matrícula vehicular por primera vez.

Por último, teniendo en cuenta que en el presente caso esta Superintendencia consideró procedente la formulación de recomendaciones en relación con el proyecto regulatorio remitido, es importante resaltar lo manifestado por el Consejo de Estado en cuanto a la carga motiva que surge en cabeza del regulador que decida apartarse de las sugerencias no vinculantes de la Superintendencia de Industria y Comercio:

*“La forma que exige el artículo 7 de la ley 1340 de 2009 (...), para apartarse del concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio es la de manifestar **“de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta”**. Por tanto, la motivación debe constar **en la parte considerativa del acto regulatorio y no serán suficientes las explicaciones o constancias que se dejen en otro documento**”⁵⁰.*

De conformidad con lo señalado en el Consejo de Estado, reiteramos la necesidad de que cada una de las explicaciones para alejarse de lo recomendado por esta Superintendencia, conste en efecto en la parte considerativa del acto administrativo correspondiente.

Atentamente,



JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Elaboró: María Paz Vesga Rodríguez 
Revisó: Ismael Beltrán Prado 
Aprobó: Jorge Enrique Sánchez Medina

⁵⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

