

## Sector 3 Introducción

# Transporte Sostenible

### Política sectorial del país

No existe una política integral de movilidad sostenible en Colombia. Las acciones gubernamentales y legislativas han sido fragmentadas y carecen de coherencia. En general las decisiones de política relacionadas con la movilidad sostenible en el país se han consignado en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). En ocasiones estos documentos se han referido directamente a políticas del sector transporte y en otras ocasiones se refieren al sector de manera indirecta, por ejemplo, en el caso del CONPES de Calidad del Aire.

Los instrumentos de política nacional relacionados con la movilidad sostenible incluyen lo siguiente:

- Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES -, en donde, entre otras cosas, se han establecido desarrollos específicos del transporte en Colombia como los Sistemas de Transporte Público del país. Igualmente, otros CONPES como el de Calidad del Aire han obligado al sector transporte a promover, por ejemplo, la movilidad de cero o de muy bajas emisiones.
- El Plan Indicativo de Eficiencia Energética PAI PROURE 2017 – 2022 de la UPME y el Ministerio de Minas y Energía en donde se hace referencia a varios mecanismos para impulsar la movilidad eléctrica en el país.
- Plan de Acción 2015–2016 de la Agenda Ambiental Interministerial, en donde se hace una propuesta normativa para establecer estándares de eficiencia energética para los vehículos del parque automotor nacional, y se hace una propuesta de un sistema de etiquetado para los vehículos del parque automotor nacional.
- La Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), en donde se busca identificar y valorar acciones que estarán encaminadas a evitar el crecimiento de las emisiones de GEI, y desarrollar planes de acción de mitigación en cada sector productivo del país.
- El Plan de Acción Sectorial de Mitigación del Sector Transporte, dentro de la ECDBC, propone una serie de medidas de mitigación para el Sector Transporte buscando reducir las emisiones de GEI asociadas a este sector.
- La Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), autoridad en todo lo referente al cambio climático en el país y la reducción de GEI, aprobó un paquete de medidas y líneas estratégicas que cada ministerio adoptará para disminuir la emisión de Gases de Efecto Invernadero.
- Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica de Colombia, liderada por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Transporte y Minas y Energía y la UPME, con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas, la Cooperación Española y MOVE

(Movilidad Eléctrica en Latinoamérica), pretende definir las acciones que debería seguir el próximo gobierno de Colombia para el desarrollo e implementación de la Movilidad Eléctrica.

Varios de estos instrumentos de planificación son relativamente recientes y no han definido aún como se materializarán las políticas consignadas en ellos. Las actuaciones en Colombia con respecto a la movilidad sostenible han estado orientadas en las siguientes líneas:

- El Gobierno Nacional, desde el año 1999 cuando se crea Transmilenio en Bogotá, mediante documentos de política del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y con la participación de las entidades locales (en un esquema general de 70% de financiamiento de la infraestructura por el gobierno nacional y 30% por los locales), ha adelantado una política progresiva de modernización, financiación y estímulo de sistemas integrados y estratégicos de transporte público en un número importante de ciudades del país, impulsando la implementación de sistemas de transporte público masivos y estratégicos (SMTP y SETP), buscando un mejor servicio para la ciudadanía y la transformación de la prestación del servicio de transporte público colectivo. Estos sistemas se han dividido en dos grupos: los Sistemas Masivos de Transporte Público –SMTP– los cuales son Sistemas de Buses Rápidos (BTR por sus siglas en inglés) y ya se han implementado y están operando en las siete principales ciudades del país, con carriles exclusivos y con buses de alta capacidad; y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público –SETP–, los cuales se basan en la operación organizada y moderna de transporte público colectivo de las ciudades intermedias (poblaciones entre 250.000 habitantes y 600.000 habitantes) y están propuestos para ser implementados en más de 20 ciudades del país.
- Incentivos directos a los vehículos de cero o bajas emisiones (0% de arancel de importación y rebaja en el Impuesto a las Ventas - IVA – al 5%) definidos por los ministerios de Comercio Exterior y Hacienda y Crédito Público (Decreto 1116 de 2017) como una medida para cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia en la COP21 de París (en el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS– de Colombia fue aprobada la importación de 46.000 vehículos eléctricos e híbridos que podrían recibir esos incentivos); y dentro del Plan de Acción Indicativo de Eficiencia Energética 2017 – 2022 (PAI PROURE 2017 – 2022) que tiene como objetivo mejorar la eficiencia energética, considerada como un mecanismo para asegurar el abastecimiento energético del país, y en donde se proponen una serie de medidas para el sector transporte que pueden recibir beneficios tributarios (la exclusión de Impuesto a las ventas (IVA) y la deducción de renta líquida). Las estaciones de carga de los vehículos eléctricos pueden también acceder a estos beneficios tributarios.
- Las principales ciudades de Colombia han venido promoviendo la movilidad sostenible mediante diferentes mecanismos que incluyen: aprobación de acuerdos de los Concejos Municipales para la promoción de la movilidad sostenible y eléctrica, otorgando beneficios indirectos para los vehículos de cero o muy bajas emisiones (exenciones para los vehículos de cero o muy bajas emisiones con respecto a las medidas restrictivas en la circulación), incluyendo vehículos eléctricos o de muy bajas emisiones en las flotas de los sistemas de transporte público de buses, renovando la flota de taxis en las ciudades por taxis eléctricos, estableciendo y expandiendo sistemas de vías de circulación exclusivos para bicicletas, implementando sistemas de bicicletas públicas, estableciendo los fines de semana sistemas de ciclo vías recreativas, promoviendo el uso de vehículos compartidos (carpooling), instalando estaciones de carga para vehículos eléctricos, entre otros.

## Instrumentos regulatorios

Son varios los instrumentos regulatorios y de diversas fuentes que pretenden materializar las definiciones de política descritos en el numeral anterior. Se han usado como instrumentos regulatorios para materializar las políticas Leyes, Resoluciones y Decretos ministeriales, y Acuerdos y Decretos municipales. Algunos de estos instrumentos regulatorios son:

- La Ley 1811 del 21 de octubre de 2016 otorga incentivos para promover el uso de la bicicleta en todo el territorio nacional. La Resolución 160 de 2017 define para Colombia la bicicleta eléctrica de pedaleo asistido, y establece que las bicicletas eléctricas de pedaleo asistido que cumplan con esta definición tendrán los mismos beneficios que las bicicletas convencionales establecidos en la Ley.
- El acto reglamentario que establece los beneficios tributarios en materia de eficiencia energética en el sector transporte es el Decreto 1625 de 2016, conocido como Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. Igualmente, en este Decreto se establece que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), es la encargada de expedir la certificación sobre elementos, equipos o maquinaria objeto de la exclusión del Impuesto sobre las Ventas IVA. El MADS estableció mediante las resoluciones 1988 de 2017 y 367 de 2018 los requisitos para optar a los beneficios tributarios. Las solicitudes que en materia de eficiencia energética se presenten ante la ANLA, para optar por la exclusión del Impuesto a las Ventas IVA, deben enmarcarse en un conjunto de medidas incluidas dentro del PAI PROURE, dentro de las cuales se encuentran el uso de electricidad dentro de las categorías: flota sector oficial, taxis en las principales ciudades del país, motos y automóviles y transporte público de pasajeros en las principales ciudades del país. En la mencionada Resolución del MADS se establece que la Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME - emitirá concepto sobre las solicitudes que se presentarán ante la ANLA, con el fin de determinar si las mismas contribuyen a obtener el beneficio ambiental directo de que trata esta resolución. La UPME en las Resoluciones 585 de 2017 y 463 de 2018 estableció el procedimiento a través del cual evaluará y emitirá concepto técnico sobre las solicitudes que sean presentadas por los interesados en ejecutar proyectos de eficiencia energética o gestión eficiente de la energía.
- El Decreto 630 de 2016 de la Administración Municipal de Bogotá sobre el transporte público individual (Taxis) establece que los vehículos de cero emisiones contaminantes en ruta que operen en el servicio de transporte público individual de Bogotá quedan exentos de la restricción de circulación contemplada para los demás vehículos de transporte público individual.
- El Acuerdo 23 de 2012 del Concejo de Medellín, establece la política pública para hacer de Medellín una ciudad verde y sostenible. Establece los lineamientos de lo que se debe propender para la movilidad sostenible de la ciudad.
- El Acuerdo 44 de 2015 del Concejo de Medellín crea la estrategia para la promoción y masificación de la movilidad eléctrica en el municipio de Medellín. Esta estrategia tiene, entre otros, los siguientes objetivos: estimular el uso de vehículos impulsados por energía eléctrica como medio de transporte para los ciudadanos, y coadyuvar en la construcción de una ciudad con movilidad sostenible para sus habitantes, fortaleciéndola a través de la implementación de una estrategia que estimule el uso de los medios de transporte impulsados por energía eléctrica.

## Indicadores sectoriales

- En Colombia hay más de 12 millones de vehículos en las vías del país (9% de TP, 1% transporte oficial y 90% transporte particular). Más de 7 millones de estos vehículos son motocicletas.
- El transporte es el mayor consumidor de energía en Colombia (57% de la energía secundaria y el 31% de la energía total del país en el 2016) y ha venido ganando importancia en su participación en el consumo de energéticos del país. El consumo del sector transporte ha aumentado su participación en la matriz energética en un 4,7% en los últimos diez años (2006 a 2016). Su consumo de energía secundaria creció a una tasa promedio anual del 5,2% en el período 2006-2016<sup>1</sup>. En el período 2000-2006 el consumo de energéticos del sector se mantuvo alrededor del 34%, los siguientes tres años subió un 2% y se mantuvo en un 36%, y a partir del 2010 comenzó a crecer llegando a ser un 57% del total de la demanda energética en el año 2016<sup>2</sup>.
- En el año 2016 el sector transporte consumió el 85,3% de la gasolina del país (el sector de transporte carretero el 99,7% de esa gasolina), el 74,8% del diésel oil y el 68,5% del fuel oil, lo cual da un escenario de potencial ahorro energético inmenso con actuaciones solamente en el sector transporte usando modos de transporte energéticamente más eficientes como los vehículos eléctricos<sup>3</sup>.
- El transporte en las ciudades es la principal fuente de contaminación del aire. La participación de los distintos sectores en la contaminación del aire es: 86% en el transporte terrestre, 8% en la industria, 3% termoeléctricas, 2% en los sectores residencial y comercial y 1% en el transporte aéreo.
- En Colombia ocurren en promedio 6.000 muertes/año por contaminación con material particulado.
- En el año 2017 se presentaron 6.764 muertes y 40.116 lesionados por accidentes de tránsito en el país
- Costo de 1.1% del PIB por enfermedades respiratorias (5.7 B de \$)
- Según el Índice de Congestión internacional (INRIX) de 2017, Bogotá es la sexta ciudad más congestionada del mundo. Medellín ocupa el lugar 23 y Cali el 42 entre las ciudades más congestionadas del mundo.
- En Bogotá una persona en hora pico gasta el 36% del tiempo en la congestión del tráfico. En Medellín gasta el 29% del tiempo y en Cali el 25% del tiempo en congestión.
- El sector transporte participa con el 4% en el PIB nacional y es el de mayor consumo de energía en el país, demandando el 35% del total de los derivados del petróleo (373,000 TJ en el año 2009).
- En términos de emisiones de GEI, el sector aporta el 12% al inventario nacional (20 millones de toneladas, al año 2009) y el subsector carretero es responsable por el 90% de dicha cantidad

---

<sup>1</sup> Balance Energético de Colombia BECO 2016, UPME

<sup>2</sup> Balance Energético de Colombia BECO 2016, UPME

<sup>3</sup> Resumen Balance Energético Nacional 2014, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos

## **Cuellos de botella y problemas que se abordarán en el futuro**

La penetración de vehículos de cero o muy bajas emisiones es escasa. Los vehículos eléctricos representan hoy menos del 1% del parque vehicular del país. Esto muestra que las medidas y/o beneficios adoptados para la penetración de vehículos de cero o muy bajas emisiones no han tenido el efecto esperado.

El país enfrenta hoy diferentes dificultades en el proceso hacia el cambio, prueba de ellos son las últimas licitaciones realizadas en el país para aumentar la flota de Transmilenio en Bogotá que despertó debates y polémicas en el país pues mantiene como mayoritario el combustible diesel y la gasolina, dejando por fuera el cambio a eléctricos u otras posibilidades. Parte del debate público dejó claro que se requieren incentivos mayores para garantizar la penetración de vehículos de cero o de muy bajas emisiones a Colombia.

En general, el sistema de cuotas para incentivar la penetración de vehículos eléctricos en Colombia por eficiencia energética es extraordinariamente tímida. Mientras en el país hoy hay aproximadamente 11 millones de motocicletas, se fija un cupo en el PAI PROURE 2017 2022 de 2.189 motos eléctricas para 5 años. Esto muestra que el esfuerzo que está dispuesto a hacer el país en la dirección de la movilidad sostenible es mínimo. Hacen falta más incentivos directos e indirectos para promover la movilidad sostenible en el país. Los incentivos o beneficios actuales no son suficientes, en general no están funcionando.

En el PAI PROURE 2017 2022 se dejaron por fuera medidas que podrían ser muy importantes para la movilidad sostenible. Por ejemplo, entre las medidas que pueden acceder a los beneficios tributarios no se incluyeron medidas relacionadas con el transporte de carga de cero o muy bajas emisiones.

En la actualidad se tramitan iniciativas en el Congreso de la República por parte del actual Gobierno (a través de la denominada Ley de financiamiento) que propone, entre otras, eliminar la exención del IVA para los vehículos eléctricos, lo cual muestra la vulnerabilidad de estos beneficios tributarios en Colombia y que las iniciativas existentes hoy por un transporte sostenible son más bien coyunturales, superficiales e individuales, pero no hacen parte de la agenda de El Estado.

En conclusión, hace falta una Política Nacional Integral real o Ley sobre la movilidad sostenible en Colombia, en donde se recojan todas las iniciativas de promoción de la movilidad sostenible y se reduzca la vulnerabilidad de las medidas y beneficios otorgados, como un compromiso de El Estado y la Sociedad, de lo contrario no habrá avance en este aspecto.