



Libertad y Orden

**Ministerio de Transporte
República de Colombia**

**Estudio que sirva de base para la
regulación de precios del servicio público
de transporte carretero de carga e
intermunicipal de pasajeros**

Tercer Informe Ajustado

Bogotá D.C., diciembre 9 de 2006

econometría 
Consultores

PRESENTACIÓN

Este documento corresponde al tercer informe del “Estudio que Sirva de Base a la Regulación de Precios del Servicio Público de Transporte Carretero de Carga e Intermunicipal de Pasajeros”, de acuerdo con el contrato No.106 de 2005 celebrado entre el Ministerio de Transporte y la firma Econometría S.A.

El servicio público de transporte se refiere a la movilización de personas o cosas de un sitio a otro. Para prestar este servicio se requiere de infraestructura (vías, terminales, aeropuertos, puertos marítimos, etc.) y de vehículos (bien sean terrestres, fluviales o aéreos), incluidos los insumos y recursos humanos que estos requieren, además de la organización y logística adecuadas para ello. La infraestructura de transporte es un bien público cuya administración está a cargo del Estado y puede ser desarrollada, mantenida y operada directamente por éste o mediante contratos de concesión. Los vehículos de servicio público pueden ser de propiedad y operados por particulares. El servicio de transporte terrestre carretero debe ser prestado por empresas legalmente constituidas para efectuarlo¹, las cuales pagan por el uso de la infraestructura y contratan con los usuarios del transporte. De esta manera su mercado está determinado, en un caso, por las necesidades de movilización de las personas entre municipios y, en el otro, por las necesidades de movilización de carga de los usuarios.

El estudio, en general, busca proporcionar al Ministerio de Transporte los elementos necesarios, para la formulación de la regulación de precios del servicio público de transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros, mediante el análisis de información secundaria del mercado y la simulación de empresas eficientes por métodos de ingeniería parametrizados.

La metodología definida para la consultoría consta de tres fases de desarrollo consecutivas y una cuarta fase transversal, cuyo objetivo es la transferencia de conocimiento a funcionarios del Ministerio de Transporte sobre los temas de la consultoría, la cual se lleva a cabo en paralelo con la ejecución de las tres fases anteriores. Las tres fases de desarrollo, planteadas en los Términos de Referencia, en la propuesta del consultor se denominan:

¹ Se citan a continuación las definiciones de Ley:

“SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA Es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado en una ruta legalmente autorizada”.

“SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA: Es aquel destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto 2044 del 30 de septiembre de 1988”.

- Información y estructura del mercado
- Costos eficientes
- Parámetros económicos de regulación y fórmulas tarifarias.

La primera fase del estudio consta de dos objetivos mayores: el primero, recopilar, clasificar y validar la información secundaria que se logre obtener, estableciendo para ello los procedimientos de verificación y validación, y, el segundo, contar con una caracterización general de la estructura de los mercados de transporte carretero, tanto de carga como intermunicipal de pasajeros, en Colombia. Caracterización que luego permitirá identificar los tipos de regulación a ser aplicados y los niveles en los que debe operar.

En la segunda fase, el análisis de los costos eficientes de prestación del servicio constituye un elemento fundamental para conocer mejor el mercado e identificar los parámetros claves que luego podrán ser utilizados en la regulación de precios. Esta segunda fase contempla: el desarrollo de los modelos para estimar los costos eficientes, el cual se hará por métodos de ingeniería parametrizados; el establecimiento de las necesidades de información para determinar o estimar los parámetros; la utilización de información secundaria identificada en la primera fase y la recopilación de información adicional a través de empresas o gremios en Bogotá, que permita probar los modelos; la simulación de escenarios con los modelos y la documentación de los mismos y sus requerimientos de información.

En la tercera fase, con el conocimiento allegado del mercado y de los costos de prestación del servicio, se recomiendan los esquemas de regulación y se determinan para ellos los parámetros económicos de regulación y las fórmulas tarifarias.

Tercera fase – objeto de este informe

El objeto de la tercera fase del estudio son las propuestas de regulación económica para el transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros, las cuales se presentan respectivamente en los capítulos 1 y 2 de este informe y sus aspectos centrales se exponen a continuación a manera de resumen ejecutivo:

PROPUESTA REGULATORIA PARA EL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS EN COLOMBIA

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de la propuesta de regulación económica para el transporte intermunicipal de pasajeros en Colombia. En lo que sigue a esta síntesis se presentan el análisis DOFA para este servicio en su situación actual, el resumen de las acciones que debe llevar a cabo el Ministerio para implementar la solución regulatoria propuesta, los puntos más relevantes de su fundamentación y de manera breve la gradualidad para su implementación.

La propuesta regulatoria está construida sobre cuatro pilares:

1. Reducción de barreras jurídicas de entrada al mercado;
2. Regulación de terminales de transporte;
3. Vigilancia del mercado para la regulación de tarifas; y
4. Establecimiento de mecanismos de promoción de la competencia.

Este último es de carácter fundamental e incluye la implementación de un concurso anual para que las empresas de transporte inscriban sus itinerarios en las rutas que deseen de manera libre pero dentro de un proceso ordenado. Un pilar básico de la propuesta es el seguimiento del comportamiento de los mercados relevantes. Un mercado relevante se define como una ruta (origen y destino determinados) atendida por una clase de vehículo y nivel de servicio específicos.

OBJETIVO	PROPUESTA	EFEECTO
Reducir barreras jurídicas de entrada al mercado	Se cambia de 300 SMMLV de patrimonio a 300 SMMLV de activos totales la restricción para habilitación ²	Pequeños propietarios pueden constituirse en empresa, lo cual les genera mayor movilidad y posibilidades en el sector
Restricción de relaciones económicas entre empresas de transporte y terminales	La regulación de terminales debe garantizar el acceso a los mismos de cualquier empresa que cumpla con la normatividad vigente, incluyendo que pueda contar con áreas de taquilla para atender a los usuarios ³	Cualquier empresa podría acceder a los mercados que se concentran en los terminales
Regular la obligación de los terminales a dar garantía de acceso a todos los agentes incluyendo áreas de taquilla, a pesar de la existencia de restricciones de espacio y desarrollo actuales	Es necesario que la regulación sea explícita en ofrecer soluciones para los casos en los cuales no exista disponibilidad física o posibilidades operativas de acceder oportunamente al terminal. Debe darse un plazo prudente pero perentorio para que el terminal adecue sus instalaciones o reorganice su asignación de áreas y la posibilidad a la empresa de despachar en un sitio adecuado mientras este plazo se cumple.	Las limitaciones de espacio y desarrollo actuales de los terminales no se convierten en una restricción al funcionamiento del mercado
Generación de información sobre el sector	Implementar un sistema de información que permita tener indicadores como #de viajes, # de pasajeros, # de vehículos, y tarifas mínimas y máximas a cobrar	El regulador y los usuarios cuentan con mejores herramientas para la toma de decisiones
Vigilancia del mercado para la regulación de precios	Obligación de suministrar información de precios máximos y mínimos y otros datos al Ministerio de Transporte	El Estado puede vigilar el comportamiento del mercado, intervenir en los casos que sea necesario y hacer una mejor planeación del sector

² Para no requerir cambios a nivel de Ley se debe colocar un requisito de 50 SMMLV de capital pagado.

³ Los terminales de pasajeros son activos estratégicos de tal importancia, que es crucial que los prestadores del servicio de transporte no tengan poder decisorio en su manejo pues obtendrían con ello poder de mercado.

OBJETIVO	PROPUESTA	EFEECTO
Promoción del la competencia mediante libertad de prestación del servicio en cualquier ruta existente, de manera ordenada	<ul style="list-style-type: none"> Cada empresa se inscribe al menos por un años en las rutas existentes que desee, mediante un concurso en que cuenta con información de los mercados y se le da la oportunidad de llevar a cabo cambios dentro de un proceso iterativo cuyo objeto es lograr el mayor equilibrio posible entre oferta y demanda por temporadas del año. Debe inscribir itinerarios permanentes en que se compromete a prestar el servicio Por cada despacho permanente tendrá derecho a un despacho flexible en la misma ruta en el período de un mes (los que no utilice en el mes los pierde) Para evitar competencia desleal se debe incluir en la regulación de terminales reglas de asignación de horarios de salida al interior de rangos de una hora 	<p>Cualquier empresa podría ingresar a los mercados existentes. Los pequeños empresarios probablemente empezarán en mercados pequeños</p> <p>Se logra mayor equilibrio entre oferta y demanda en cada temporada</p>
Cambio de empresa afiliadora a operadora	Como consecuencia de las medidas anteriores los propietarios de vehículos y los conductores tendrán mayor movilidad entre empresas de transporte y posibilidades, como la de convertirse en pequeñas empresas de transporte, que evitarán que se presenten abusos en la cadena de prestación	Cada agente es remunerado de acuerdo con su aporte en la cadena de valor

El siguiente cuadro contiene el resumen del análisis DOFA realizado sobre la situación del sector de acuerdo con la normatividad actual. Es importante hacer énfasis en que las debilidades y fortalezas son inherentes al sector, mientras que las amenazas y oportunidades provienen del medio externo (las políticas de gobierno, las leyes, la economía, etc.).

Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> Las deficiencias de información entre las empresas y el Ministerio de Transporte dificultan la tarea del regulador Las dificultades para adecuar la capacidad transportadora a las fluctuaciones de la demanda generan subsidios cruzados entre usuarios de diferentes temporadas y volatilidad de tarifas entre temporadas Consecuentemente, la ausencia de alternativas para los propietarios de vehículos⁴ facilita que existan abusos por parte de las empresas afiliadoras. Las empresas hoy obtienen mayor rentabilidad en la afiliación y venta de cupos, que en la prestación del servicio el cual se ha delegado en los propietarios y conductores y ha llevado a una sobreoferta vehicular. La regulación y en general la normatividad ha estado históricamente presionada e influida por los gremios y empresas 	<ul style="list-style-type: none"> Existen Terminales de Transporte en donde el usuario puede comparar alternativas Como en los demás modos y a diferencia de otros sectores los activos productivos son móviles. No se requiere de grandes inversiones para entrar al mercado y su operación es modular Existe una importante desconcentración en la propiedad del parque vehicular.

⁴ Salvo cambiar de sector o trabajar en la informalidad.

Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Potencial favorecimiento de ciertas empresas en los terminales debido a la posibilidad de participar en la propiedad del operador del Terminal. • Concentración del mercado mediante el posible otorgamiento de concesiones por corredores a monopolios privados <ul style="list-style-type: none"> ○ Mayor poder de dominio tanto sobre los usuarios como sobre los propietarios de los vehículos ○ Mayor concentración del riesgo de insuficiencia del servicio ○ Mayor capacidad de presión sobre las entidades estatales dada la concentración del riesgo ○ Menores posibilidades de control y vigilancia 	<ul style="list-style-type: none"> • El tratado de libre comercio y los estímulos del sector turístico, así como la integración con los países vecinos son posibles jalonadores de demanda • Posibilidades de mayor número de empresas oferentes y por lo tanto mercados más competidos en el futuro, gracias a la no concentración actual de la propiedad del parque vehicular

Las acciones que el Ministerio de Transporte debe emprender para implantar la solución regulatoria propuesta se resumen a continuación:

Estrategia regulatoria	Síntesis
Reducción de barreras jurídicas de entrada al mercado	
	Modificar el Decreto 171 de 2001 para que la exigencia de un nivel mínimo de capital pagado y suscrito de 300 smmlv se cambie por un nivel mínimo de activos totales en los mismos 300 smmlv y una relación mínima entre patrimonio/pasivo de uno ⁵ .
Restricción de relaciones económicas entre empresas de transporte y terminales y garantía de acceso	
	Incluir en la regulación de terminales de transporte: <ul style="list-style-type: none"> • que éstas deberán cumplir las normas sobre prácticas restrictivas de la competencia y sobre competencia desleal. • que deberán garantizar el acceso libre a los terminales, aclarando que éste debe incluir las áreas de taquilla adecuadas para atender a los usuarios
Regular la obligación de los terminales a dar garantía de acceso a pesar de las restricciones actuales de espacio y desarrollo de éstas	
	Incluir en la regulación de las terminales de transporte de manera explícita la manera de ofrecer soluciones para los casos en los cuales no exista disponibilidad física o posibilidades operativas de acceder oportunamente al terminal. Debe darse un plazo prudente pero perentorio para que el terminal adecue sus instalaciones o reorganice su asignación de áreas y la posibilidad a la empresa de despachar en un sitio adecuado mientras este plazo se cumple.
Vigilancia del mercado para la regulación de tarifas,	
	Reglamentar el proceso de vigilancia de los mercados y de regulación de tarifas, el cual consta de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación previa de las tarifas mínimas y máximas que se cobrarán el siguiente año por parte de las empresas en terminales, sitios de despacho y vehículos 2. Reporte al MT de las tarifas cobradas por parte de las empresas en cada ruta y cada temporada del año, y de las tarifas mínimas y máximas que prevé cobrar de acuerdo con lo publicado 3. Implementación de un sistema de seguimiento permanente del mercado que incorpore la anterior información y otros datos necesarios para el modelo y el cálculo de los índices de concentración. 4. Definición de tres regímenes de regulación de tarifas y un mecanismo de transición entre ellos: <ul style="list-style-type: none"> – Libertad vigilada: En principio todos los mercados (rutas/nivel de servicio) continuarán en libertad de tarifas pero debe reportar lo que se indica en (2)

⁵ Para no requerir cambios a nivel de Ley se debe colocar un requisito de 50 SMMLV de capital pagado.

Estrategia regulatoria	Síntesis
	<ul style="list-style-type: none"> – Libertad regulada: Tope de tarifas en los mercados donde se presente concentración de mercado y desviaciones frente a tarifa de referencia calculada con el modelo de costos eficientes – Control de tarifas: Para los mercados en donde se violen los topes tarifarios <p>5. Implantación del proceso de regulación de tarifas de manera que se conozca el régimen en que está cada mercado relevante en un momento dado y se actualicen estos regímenes de manera acorde con la situación actual y los resultados de los indicadores de concentración de la oferta y de diferencia entre la tarifa promedio cobrada y la tarifa de referencia obtenida del modelo de costos eficientes.</p>
Promoción de la competencia	
	<p>Reglamentar el concurso a realizar cada año que permita la libertad de inscripción de cualquier empresa en cualquier ruta, cumpliendo un conjunto de condiciones, que se presentan a continuación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada empresa podrá inscribirse al menos por el término de un año, en las rutas existentes que le interese cubrir • Dicha inscripción se abre con la validación del cumplimiento de requisitos mínimos de empresa de transporte, por lo menos con quince días de anticipación a la fecha en que se inicia el proceso de inscripción de itinerarios. • Cada empresa inscribir los itinerarios permanentes (hora/día de semana) en los que se compromete a prestar el servicio durante el año, mediante un proceso en que cuenta con información de los mercados y se le da la oportunidad de llevar a cabo cambios en varias iteraciones, cuyo objeto es lograr el mayor equilibrio posible entre oferta y demanda por temporadas del año. • Por cada itinerario permanente que presente tendrá derecho al mismo número de despachos flexibles por mes. Cuando desee utilizarlos debe dar aviso tanto al MT como a la Superintendencia y al terminal de transportes, con al menos quince días calendario de anticipación, indicando fecha y hora de cada despacho flexible a utilizar. Si no lo hace pierde el derecho ese mes. • Consecuentemente, las empresas que vienen con rutas autorizadas tendrán derecho a un mayor número de despachos flexibles • Para evitar competencia desleal se debe incluir en la regulación de terminales reglas de asignación de los horarios de salida al interior de rangos de una hora.

Se propone implementar la regulación de una manera gradual, comenzando con las rutas que transitan por la red troncal y transversal de carreteras

BASES PARA LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE CARRETERO INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS

La propuesta regulatoria para el servicio de transporte intermunicipal de pasajeros se soporta en los cuatro pilares mencionados al comienzo, con lo cual, además de los beneficios en precio y calidad del servicio que trae para el usuario la generación de competencia, se espera que haya un cambio en las empresas de transporte pasando de ser empresas afiliadoras a empresas operadoras del servicio.

La ausencia de cualquiera de estos pilares de la propuesta pondría en riesgo sus bondades. Pero, especialmente si no existe libertad de prestar el servicio en los mercados o rutas (carencia del cuarto pilar), desde luego con reglas que garanticen un orden como las que se resumen más adelante, y si no se regulan los terminales (segundo pilar) de manera que se

garantice su acceso a todos los operadores que lo requieran y satisfagan los requerimientos mínimos, la propuesta se desploma.

Primer pilar – Reducción de barreras jurídicas

La habilitación de las Empresas de Transporte se constituye en una barrera de entrada al mercado que impide que en mercados de menor tamaño pueda existir una mayor competencia. Se propone que las exigencia de un nivel mínimo de capital pagado y suscrito de 300 smmlv se modifique por un nivel mínimo de activos totales en los mismos 300 smmlv y una relación mínima entre patrimonio/pasivo de uno.

Reducir los requisitos de patrimonio para la habilitación de las Empresas de Transporte permitirá mejorar el nivel de competencia en mercados de menor tamaño, lo cual servirá para consolidar empresas transportadoras que podrán posteriormente competir por los mercados de mayor tamaño.

Actualmente existen empresas propietarias de vehículos que satisfacen las condiciones para ser empresas de transporte, pero deben afiliarse a otras por no tener el privilegio de la autorización de la ruta.

Segundo pilar – Regulación de los terminales de transporte

Los terminales de transporte son un activo estratégico que permite a quien tenga poder sobre él adquirir poder de mercado. Estos activos actualmente se rigen por el decreto 2762 de 2001 y sus obligaciones se encuentran consignadas en el artículo 13 de dicho decreto. Entre las obligaciones de los terminales de transporte se indica claramente la siguiente:

- “4. Permitir el despacho, únicamente a las empresas de transporte debidamente habilitadas, en las rutas autorizadas o registradas ante el Ministerio de Transporte.*
- 5. Definir de conformidad con la necesidad del servicio y la disponibilidad física la distribución y asignación de sus áreas operativas.”*

Sin embargo, debe complementarse para dejar claro, de una parte, que el libre acceso incluye las áreas de taquilla para atención y venta de tiquetes a los usuarios y, do otra, que los terminales deben adecuarse en su capacidad para poder atender a las nuevas empresas que se autoricen para operar en las rutas que lo incluyen como origen o destino. Esta adecuación no necesariamente debe implicar nuevas obras sino que puede tratarse de una redistribución de las instalaciones actuales⁶ hasta donde esto sea posible, pero buscando conservar un nivel razonable de sobrecapacidad que le permita reaccionar oportunamente a las variaciones de la demanda por sus servicios de despacho.

⁶ Una manera de aumentar la capacidad con los recursos actuales es que los muelles sean asignados de manera dinámica en la medida que van llegando los vehículos al terminal.

Para esto debe tenerse en cuenta que las Terminales pueden crear “terminales de operación satélite -periférica-” según el Decreto 2028/06, previa autorización del Ministerio de Transporte, lo cual los dota de una herramienta para adecuarse permanentemente a las necesidades del servicio.

Tercer pilar – Vigilancia del mercado para la regulación de tarifas

Este pilar de la propuesta parte de la definición de tres regímenes de regulación de tarifas y un mecanismo de transición entre ellos:

- Libertad vigilada: Inicialmente todos los mercados relevantes (ruta, clase de vehículo y nivel de servicio). Dentro de este régimen habrá tres niveles de vigilancia que se explican más adelante.
- 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 que, transcurridos los tres niveles de vigilancia del régimen anterior, 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.

También supone la implementación de un sistema de información y requerimientos de información permanente de las empresas que permitan el cálculo del índice de concentración de la oferta de Herfindhal-Hirshman, IHH, la tarifa promedio en cada mercado relevante, TPM, y la tarifa de referencia, que se obtiene del modelo de costos eficientes que se expone en detalle en el informe 2 del estudio.

En el Régimen de Libertad vigilada habría tres niveles de vigilancia. En un primer nivel el Ministerio de Transporte haría seguimiento a los índices de concentración de cada mercado relevante y a las estadísticas de las tarifas ofrecidas en ellos. En aquellos casos en que las tarifas promedio, TPM, sobrepasen el valor de referencia o en que el índice de concentración IHH supere 0.5 se avanzaría al segundo nivel de vigilancia.

El segundo nivel correspondería a un estudio, que debe realizar el MT en un tiempo no mayor de dos meses, de las condiciones específicas de la región que puedan afectar el valor de alguno(s) de los parámetros del modelo de costos, en el mercado relevante específico. Si no existen razones para modificar los parámetros del modelo o si luego de actualizar los parámetros del modelo de costos las tarifas reportadas siguen siendo superiores al umbral establecido, se pasaría al tercer nivel de vigilancia. De lo contrario, el mercado relevante continúa en el régimen de libertad vigilada solo que el MT debe estar más atento y promover en lo posible la competencia en esa ruta particular.

Luego, dentro del tercer nivel de vigilancia, se procedería a informar a las empresas, mediante un borrador de resolución, que se va a fijar una tarifa tope promedio anual para esa ruta sometiéndola al régimen de libertad regulada. Se les ofrece un plazo prudencial para hacer comentarios sobre la tarifa establecida los cuales se revisan para identificar si existen costos o situaciones especiales no considerados, debidamente justificados y que repercutan en niveles de eficiencia inferiores a los establecidos.

En el caso que no se encuentre justificación para ajustar la tarifa de referencia o que a pesar de ajustarla esta siga siendo menor que la tarifa promedio del mercado relevante, TPM, se pasaría al régimen de libertad regulada. De lo contrario, el mercado relevante continúa en el régimen de libertad vigilada solo que el MT debe estar más atento y promover en lo posible la competencia en esa ruta particular.

En el Régimen de Libertad Regulada el regulador intervendría para fijar las tarifas máximas del mercado utilizando el modelo de costos eficientes propuesto por Econometría y teniendo en cuenta las revisiones efectuadas en virtud de los niveles segundo y tercero de vigilancia antes explicados. Una vez expedido el acto administrativo o la resolución en que se fijan los topes de tarifa promedio anual, la(s) empresa(s) afectada(s) deberán enviar un calendario de tarifas que permitirán cobros diferenciales en épocas distintas del año pero que en promedio ponderado por viajes deben ser iguales o inferiores a la tarifa tope determinada por el Ministerio.

Si dentro de este último régimen, la empresa de transporte no cumple con la fórmula del tope tarifario, el Ministerio de Transporte podrá establecer un régimen directo de control de precios, en el cual se fija una tarifa homogénea para todo el año igual al resultado del modelo de costos, sin detrimento de las sanciones a que haya a lugar.

Cuarto Pilar – Promoción de la competencia mediante libertad de prestación del servicio en cualquier ruta existente, de manera ordenada.

Este pilar es fundamental en la propuesta.

La promoción de la competencia tiene como principal medida la libertad de rutas, sin embargo, esta no debe traducirse por ninguna razón en desorganización en la operación del transporte de pasajeros por carretera. Se propone que las empresas decidan cada año, si incursionan en nuevas rutas o si dejan de operar en alguna ruta en la que estén prestando el servicio, lo cual deberán hacerlo en concurso de todas las empresas en los términos que se indican en los puntos 1 y 2 que se exponen más adelante, concurso de cuyo procedimiento y resultados tendrán conocimiento el Ministerio de Transporte, la superintendencia de puertos y transporte, las terminales de transporte y las autoridades territoriales competentes (gobernaciones o alcaldías) y que obligará la publicación en los medios de comunicación impresos y radiodifundidos de las regiones afectadas de las rutas y horarios decididos, por cada empresa.

Esta propuesta entonces permite flexibilizar la oferta mediante libertad de inscripción de cualquier empresa en cualquier ruta, cumpliendo un conjunto de condiciones, que se presentan a continuación:

1. Anualmente el Ministerio abrirá un concurso para autorizar la operación en todas las rutas. El permiso se dará a toda empresa que pueda demostrar que está en capacidad de cumplir con los siguientes requisitos
 - Estar constituida y habilitada la empresa,
 - Estar al día en impuestos,
 - No haber sido sancionada en los últimos dos años por competencia desleal.
2. El concurso se hará en la siguiente forma utilizando un sistema de información a través de Internet.
 - El Ministerio escoge los mercados relevantes que incluirá en el procedimiento y los hará públicos con seis meses de anticipación como mínimo.
 - Las empresas solicitan una clave al Ministerio de Transporte y este luego de verificar que cumple los requisitos anteriores otorga la clave para ingresar al sistema.
 - Entre el 1 de julio y el 31 de julio, cada empresa inscrita deberá poder entrar al sistema y escoger en qué horarios (frangas de una hora) va a participar en los mercados relevante que desee y con que tipo de vehículo. En cada una de ellos ingresará una tarifa mínima y una tarifa máxima, la cual permanecerá encriptada y solo se podrá conocer hasta el final del proceso.
 - El 1 de agosto el sistema debe publicar para cada mercado relevante y horario, el número de itinerarios por tipo de vehículo.
 - Entre el 1 de agosto y 15 de agosto, con la información publicada, se realizará una segunda vuelta en donde cada empresa podrá reubicar entre mercados relevantes o retirar itinerarios. El único caso en donde se podrán adicionar itinerarios nuevos es en aquellos mercados relevantes en donde no haya empresas inscritas.
 - Si entre la primera y la segunda vuelta en algún mercado relevante se presentaran movimientos de itinerarios superiores al 25% de los inscritos, se llevará a cabo una nueva iteración entre el 16 y el 22 de agosto con las mismas regla y se seguirá iterando, en periodos de 7 días calendario hasta cuando los cambios sean inferiores al 25% o cuando se completen cinco iteraciones.
 - Si terminado este ejercicio existen mercados relevantes no atendidos, el Ministerio entrará a analizar dichos mercados para determinar las razones de esta situación y con base en ello formular una estrategia adecuada para garantizar el servicio si es del caso.

- A partir del momento en que se cierra cada mercado relevante, el sistema debe hacer públicas las tarifas que las empresas declararon y calculará el promedio de los máximos y el promedio de los mínimos ponderando en ambos casos por el número de itinerarios asociados a cada tarifa.
 - Los terminales tendrán hasta el 31 de diciembre para adecuarse de manera que garanticen que cada empresa que funcionará en su jurisdicción pueda llegar y salir en las franjas horarias correspondientes. Al interior de la franja el terminal podrá asignar la distribución de las salidas.
 - En cada mercado, tanto en los buses como en el terminal, deben publicarse las tarifas mínimas y máximas calculadas y aprobadas por el Ministerio y la tarifa vigente que cada empresa se encuentra cobrando. Sólo podrá cobrar la tarifa que está publicada y todo cambio en la tarifa comenzará a regir el día siguiente.
3. En cada ruta en la cual se inscribe la empresa deberá tener como mínimo un itinerario permanente (hora y día de semana) en que se compromete a prestar el servicio durante todo el año.
- Por cada itinerario permanente que inscriba tendrá derecho al mismo número de despachos flexibles (libres) por mes en la misma ruta o en un tramo de ella. De estos despachos flexibles deseados, la empresa debe dar aviso tanto al Ministerio de Transporte como a la Superintendencia y al Terminal de Transporte, con al menos quince días calendario de anticipación. Si no lo hace pierde el derecho ese mes.

Ejemplo:

- Después de realizado el concurso explicado en el punto 2 la empresa XYZ queda inscrita en la ruta de A a B en el horario de las 6pm todos los viernes, sábados y domingos; entonces, durante el año tendrá 156 despachos fijos anuales con meses de 12 y meses de 13 despachos. Cada mes puede evaluar si está interesada en utilizar sus 12 o 13 despachos flexibles en uno o varios días de alta demanda.
- Si en junio, por ejemplo, desea operar todos los 13 despachos a que tiene derecho el día 28 de junio (ej.: haciendo despachos cada hora desde las 6am hasta las 6pm), antes del 5 de junio debe informar al Ministerio de Transporte, a la Supertransporte y al Terminal las franjas horarias en las que piensa utilizar su derecho y el número de despachos que tendrá en cada franja.

El terminal de transporte tendrá esos quince días para organizar los despachos y realizar las actividades necesarias para que la organización del despacho no tenga problemas. Si varias empresas avisan que saldrán en la misma franja horaria, el terminal de transporte deberá

distribuir adecuadamente las horas de salida de manera que no se presenten fenómenos de competencia desleal. La forma de asignar estos horarios deberá ser transparente y consultada con las empresas involucradas para identificar posibles problemas y buscar sus soluciones.

Es fundamental que en la regulación de los terminales se incluyan parámetros generales que le faciliten a los terminales su labor de asignación de los horarios de salida dentro de rangos de una hora que garanticen que se distribuya adecuadamente la oferta disponible.

GRADUALIDAD EN LA IMPLANTACIÓN DE LA PROPUESTA

Se propone implementar la regulación de una manera gradual.

Inicialmente se propone incluir sólo los mercados relevantes de las rutas existentes que utilizan la red troncal y transversal del país. En el caso de rutas embebidas el Ministerio deberá estudiar si las presenta como rutas separadas o deja únicamente la más larga con opción de utilizar los despachos flexibles en el tramo correspondiente a rutas cortas solamente en temporadas de alta demanda.

En la medida que el Ministerio y los agentes ganen experiencia en el manejo de la regulación y se desarrollen los sistemas de información necesarios, se podrá pasar a aplicar el procedimiento de autorización de rutas en la red secundaria y terciaria.

PROPUESTA REGULATORIA PARA EL TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA EN COLOMBIA

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de la propuesta de regulación económica para el transporte carretero de carga en Colombia. En lo que sigue a esta síntesis se presentan el análisis DOFA para este servicio en su situación actual, el resumen de las acciones que debe llevar a cabo el Ministerio para implantar la solución regulatoria propuesta, los puntos más relevantes de su fundamentación y, de manera breve, la gradualidad para su implantación.

La propuesta regulatoria contiene medidas de carácter general, pero se centra en el seguimiento del comportamiento de los mercados relevantes. Un mercado relevante se define como un origen y un destino determinados, del transporte de un tipo de carga, clasificado este último de acuerdo con el embalaje utilizado.

OBJETIVO	PROPUESTA	EFEECTO
Promover la competencia	Reducción de 1000 SMMLV de patrimonio a 300 SMMLV de activos la restricción de habilitación	Los pequeños propietarios pueden constituirse en empresa
	Eliminación de tabla de costos mínimos con que se regula relación comercial entre empresa y propietario de vehículo	Elimina ineficiencias del mercado, optimizando la capacidad instalada y eliminando desincentivo a la creación de empresa
	Eliminación de norma de reposición vehicular y chatarrización	Se reducen costos de entrada para un transportador nuevo.
	Eliminación de exigencia de la póliza de seguro	Se reducen barreras para la prestación del servicio
Reducción de fallas de información	Obligación de suministrar información de tarifas máximas al usuario	El usuario puede comparar alternativas y conocer sus derechos
	Discriminación al usuario que lo solicite del valor de la factura entre el servicio de transporte, los suplementarios, los impuestos y los descuentos	
	Publicar definición del servicio con derechos y deberes del transportador y el usuario	
Desarrollo de una regulación tarifaria para los casos en que haya fallas de mercado	Obligación de suministrar información de precios y cantidades movilizadas por mercado relevante, al Ministerio de Transporte	El Estado puede vigilar el comportamiento del mercado, intervenir en los casos que sea necesario y hacer una mejor planeación
La generación de competencia lleva a que, como forma de competir, se renueve el parque automotor; en caso que se quiera acelerar este proceso se propone utilizar incentivos económicos, como pueden ser los tributarios.		

El siguiente cuadro contiene el resumen del análisis DOFA realizado sobre la situación actual del transporte de carga de acuerdo con la normatividad vigente. Es importante hacer énfasis en que las debilidades y fortalezas son inherentes al sector, mientras que las amenazas y oportunidades provienen del medio externo (las políticas de gobierno, las leyes, la economía, etc.).

Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> Las deficiencias existentes de información para el regulador y para algunos usuarios de mercados pequeños o aislados, permiten evidenciar fallas de información en el mercado. La ausencia de alternativas para los propietarios de vehículos (excluyendo cambiar de sector o actuar de manera informal en él) ha conducido a que exista una regulación especial para la relación comercial entre empresas de transporte y propietarios de vehículos (tabla de costos mínimos) para tratar de controlar abusos por parte de los primeros. No existe una unidad de empresa para la prestación del servicio. Algunas empresas no ejercen un control efectivo de los equipos y del servicio prestado y se limitan a operar como intermediarios entre el generador de la carga y el propietario del vehículo, transfiriendo en buena parte a este último la responsabilidad o custodia sobre la carga. La regulación y en general la normatividad ha estado históricamente presionada e influida por los gremios y empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Movilidad de los equipos de transporte Autorización nacional para la operación No se requiere de grandes inversiones para entrar al mercado Comportamiento modular de la operación No concentración en la propiedad del parque vehicular

Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> El mantenimiento de las barreras actuales de entrada, en relación a la creación de pequeñas empresas y entrada de nuevos operadores y al desincentivo a asumir el riesgo de mercado (protección con tabla de costos mínimos) por los propietarios de vehículos, puede llevar a que las empresas actuales aumenten el poder de mercado que ya tienen y que se vea disminuida la capacidad de control y vigilancia del estado. Las barreras y el desincentivo mencionados conducen a un ajuste inadecuado entre la oferta y la demanda (sobreoferta vehicular) y a una lenta renovación del parque vehicular que tendría efectos negativos sobre la productividad en la prestación del servicio y, por ende, en su eficiencia y costos. 	<ul style="list-style-type: none"> El crecimiento económico del país y los tratados, existentes y en proceso, para promover el comercio internacional serán jalonadores de demanda. La baja concentración del parque abre la posibilidad de contar con un mayor número de empresas oferentes en el mercado si se reducen las barreras de entrada, lo cual llevaría a mercados más competidos.

Las acciones que el Ministerio de Transporte debe emprender para implantar la solución regulatoria propuesta se resumen a continuación:

Estrategia regulatoria	Síntesis
Generación de información para los usuarios y el regulador	
	<p>Desarrollar e implementar un sistema de información sobre tarifas, competencia y costos – insumos para el modelo –, que se alimentará con información reportada por las empresas y a través del manifiesto de carga, al cual se le deberá incluir el tipo de embalaje.</p> <p>Expedir la regulación que incluya las siguientes obligaciones para las empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Informar mensualmente a los usuarios y al Ministerio de Transporte las tarifas máximas que cobrarán en cada mercado relevante (definido este según origen-destino y tipo de embalaje). Discriminar el valor de la factura al usuario que lo solicite, entre: servicio de transporte, servicios suplementarios (embalaje, cargue, descargue, seguros,...), impuestos y descuento realizado. Publicar en sitio de fácil acceso para el usuario la definición del servicio de transporte en que aparezcan los derechos y deberes de ambas partes, especialmente la responsabilidad del transportador sobre la carga (custodia). Incluir en el régimen sancionatorio y de multas, lo correspondiente para el caso de incumplimiento de las obligaciones anteriores⁷.
Promoción de la competencia	
	<p>Expedir la regulación por medio de la cual:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se reemplace la exigencia de un monto mínimo para la creación de empresas de 1000 smmlv de patrimonio por la de activos totales de 300 smmlv. Se elimine la tabla de costos mínimos en las relaciones comerciales entre empresas y propietarios de vehículos. Se elimine la exigencia de la póliza contra riesgos del transporte y se enfatice la responsabilidad que tiene el transportador de entregar la carga en el mismo estado que la recibe. Se elimine la exigencia de reposición vehicular para la entrada de nuevos vehículos.
Intervención solo en mercados con fallas	
	<p>Calcular tarifas de referencia y los índices de concentración y tarifas promedio en los mercados relevantes definidos, con base en el sistema de información y la exigencia de información a las empresas.</p>

⁷ En caso de que una empresa no reporte su información de precios al Ministerio de Transporte, podría ser sancionada hasta con la suspensión de su habilitación

Estrategia regulatoria	Síntesis
	<p>Expedir la regulación en que se establezca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El seguimiento de las tarifas máximas promedio y niveles de concentración de los mercados relevantes con el objeto de regular precios solo en aquellos en que estos sean altos, esto último fijando tarifas tope por periodos de un año. • La promoción de la competencia en aquellos mercados en que el nivel de concentración se mantenga alto, permitiendo temporalmente la contratación directa del servicio con propietarios de vehículos de servicio público o con personas o empresas que tengan vehículos matriculados como particulares

Se propone implementar la regulación de una manera gradual, comenzando con las siete ciudades que originan y reciben poco más de la tercera parte de la carga del país, dos años después incluir las demás capitales de los departamentos con acceso carretero, los puertos de Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, y los puntos fronterizos de ingreso y salida de mercancías con Ecuador y Venezuela, y tras dos años más llegar hasta un máximo de tres municipios por departamento. Para el resto de orígenes y destinos operaría la autorregulación por comparación.

Debido a la condición de operación nacional del servicio de transporte carretero, las medidas de promoción de la competencia tienen que ser implantadas desde el inicio; esto es, la gradualidad aplica básicamente a la información sobre tarifas máximas por mercado relevante que deben publicar e informar al Ministerio las empresas y el consecuente seguimiento de estas y de los niveles de concentración de la oferta que debe realizar el Ministerio de Transporte con el propósito de regular los precios colocando tarifas tope en los casos en que no exista justificación alguna para que las tarifas sean altas.

BASES PARA LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA

La propuesta regulatoria para el transporte carretero de carga se soporta en tres ejes con los que se busca resolver las fallas de mercado encontradas, interviniendo lo menos posible en el funcionamiento de los mercados relevantes definidos; estos son: la generación de información suficiente para el usuario y para el regulador; la promoción de la competencia facilitando que pequeños propietarios se puedan constituir en empresas y eliminando desincentivos que hoy existen a ello; y el establecimiento de un régimen de libertad vigilada, a través del seguimiento de las tarifas y los niveles de competencia efectiva para intervenir únicamente en aquellos mercados relevantes que presenten fallas por concentraciones altas de la oferta o por el cobro de tarifas excesivas.

Primer eje – Generación de información para el usuario y el regulador

El primer eje se fundamenta en que para el buen funcionamiento de un mercado se requiere que todos los agentes que participan en él cuenten con información suficiente. La asimetría de información facilita que, por ejemplo, los prestadores del servicio aprovechen el

desconocimiento del usuario para cobrarle tarifas más altas o la carencia de información por parte del regulador para influir más fácilmente en sus decisiones. Por esto, el objetivo de este eje es la generación de información del mercado, para reducir las limitaciones en el acceso de los usuarios a ella y establecer un flujo de información desde las empresas hacia el Ministerio de Transporte, para lo cual este último debe llevar a cabo las acciones que se resumieron en la primera parte del cuadro anterior.

La definición que se propone para ser publicada por las empresas, en un lugar visible para quien los contrata, en procura de una mayor transparencia y comprensión del servicio por parte de los agentes es la siguiente:

“El servicio de transporte carretero de carga:

- *Tiene por objeto la movilización de cosas entre dos lugares.*
- *Comprende desde el momento en que estas se encuentran dentro del vehículo dispuestas a ser movilizadas hasta que el vehículo se halla en su destino listo para ser descargado.*
- *Incluye un plazo y un precio acordados y aceptados por las partes.*

Este servicio debe ser prestado por transportadores debidamente autorizados que tienen la obligación de:

- *Poner a disposición de quien los contrata los vehículos para su cargue y descargue, durante un tiempo razonable.*
- *Conducir y entregar las cosas en el estado que las recibe, que se presume bueno salvo constancia de lo contrario.*

Los servicios suplementarios como el embalaje, cargue, descargue, almacenaje o aseguramiento de la carga contra los riesgos inherentes al transporte:

- *No hacen parte del servicio de transporte de carga.*
- *Pueden ser ofrecidos por el transportador*

El transportador está en la obligación de discriminar el valor de la factura entre lo que corresponde al servicio de transporte y lo que corresponde a cada uno de los servicios suplementarios ofrecidos, a impuestos y a descuentos realizados, si quien lo contrata se lo solicita”

Segundo eje – Promoción de la competencia

El segundo eje se basa en el potencial que para el propósito de lograr competencia efectiva tiene el mercado de transporte carretero de carga, debido a que no existen barreras naturales de entrada, pues no se requieren grandes inversiones y estas se pueden llevar a cabo modularmente al ritmo en que lo requiera la demanda, los costos fijos administrativos y de operación son relativamente bajos, de manera que no existen economías de escala relevantes. De hecho hoy existe una desconcentración grande en la propiedad del parque automotor. Las externalidades como tráfico y contaminación, si bien pueden constituir costos adicionales que deben ser tenidos en cuenta, se resuelven a través de regulación técnica a la cual están sometidos también los transportadores privados, de manera que no se requiere restringir la competencia debido a ellas. La movilidad de los activos en este sector (vehículos) evita los abusos de poder dominante que pudiesen cometer los grandes generadores de carga (es difícil que se presente un comportamiento monopsónico).

En consecuencia, superada con el primer eje propuesto la falla de mercado que puede darse por deficiencias de información, es preciso revisar la regulación actual.

Se observa que el nivel de monto económico exigido para la habilitación de las empresas de transporte de carga, la tabla de costos mínimos con que está regulada la relación económica entre empresas y propietarios de vehículos, las normas de reposición y chatarrización vehicular y otras normas emitidas por el Ministerio de Transporte han generado fallas de mercado que afectan el potencial de competencia efectiva que este tiene.

La protección a los propietarios de vehículos que proporciona la tabla de costos mínimos, sumada al nivel de monto mínimo (1000 SMMLV de patrimonio) para constituirse como empresa, para el caso de pequeños propietarios, que son la gran mayoría, representan la primera un desincentivo a asumir los riesgos de mercado y el segundo una barrera de entrada para hacerlo, que han llevado a que estos agentes basen sus expectativas en mantener o mejorar los logros obtenidos a través de mecanismos de presión como son las amenazas de paro del transporte carretero.

De otra parte, ese mismo desincentivo y barrera económica es aprovechado por las empresas de transporte, que derivan su poder de la exigencia del manifiesto de carga, sobre el cual tienen dominio. Esto ha llevado a que se den distintas situaciones que tienden a perjudicar al usuario o al mismo propietario del vehículo que se busca proteger:

- En una primera situación, la empresa paga al propietario del vehículo acorde con dicha tabla de costos y la utiliza a su vez como argumento para cobrar al cliente obteniendo un margen para cubrir sus costos de empresa. Entonces, el costo específico obtenido de la tabla se comporta como una tarifa mínima para el usuario.

- En una segunda situación, la empresa negocia igualmente con el cliente en base a dicha tabla obteniendo un margen adicional, pero le dice al propietario que tiene que bajar su precio respecto de la misma porque el cliente le paga menos. Esto es, el costo obtenido de la tabla no solo se comporta como una tarifa mínima para el usuario sino que, debido al poder dominante que le otorga a la empresa disponer del manifiesto de carga y a la dificultad y costo de ejercer control, tampoco cumple la función prevista de lograr una remuneración adecuada para el propietario del vehículo.
- Puede ocurrir que esta segunda situación se de porque el cliente realmente paga menos como consecuencia de una oferta grande de servicio de transporte en el mercado. En esta situación la tabla es inocua, no tiene efecto para el usuario pero tampoco cumple su objetivo de proteger la remuneración del propietario del vehículo.
- En las situaciones anteriores se ha supuesto que la empresa funciona como tal; esto es asumiendo la responsabilidad del servicio frente al cliente que contrata directamente con ella. Sin embargo el esquema permite llegar a situaciones extremas en que quien busca el cliente, realiza y asume en gran parte la responsabilidad por la prestación del servicio es el propietario del vehículo y la empresa simplemente le cobra por disponer del mencionado manifiesto de carga. Aquí el propietario está asumiendo el riesgo de mercado, esto es, está desempeñando el papel de la empresa de transporte y la empresa simplemente está generando un costo adicional de intermediación que según el nivel de competencia que exista en el mercado se lo transfieren al usuario o lo asume el propietario del vehículo.

Con fundamento en lo anterior, se proponen las dos primeras medidas regulatorias anotadas en la segunda parte del cuadro anterior, sobre promoción de la competencia.

Dentro de la revisión de la regulación vigente, se observa también que la exigencia de la reposición de vehículos viejos para la entrada de nuevos ha distorsionado el mercado de usados y creado un requisito adicional para ofrecer el servicio carretero de transporte de carga, lo que genera costos adicionales especialmente para nuevos transportadores que deseen entrar al mercado. Por esto se propone eliminar esta exigencia y, si se considera necesario incentivar la renovación del parque, implementar mecanismos tributarios sin llegar a afectar a los propietarios de vehículos que hoy ya han cumplido un porcentaje importante de su vida útil.

Respecto de la exigencia de la póliza de seguro que cubre la carga de los riesgos inherentes al transporte se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

- La Ley es clara al establecer la responsabilidad que tienen las empresas sobre la carga que transportan (custodia).

- Siendo esto así, es una decisión de la empresa asumir directamente el riesgo o asegurar la carga. Dicha decisión dependerá entre otros del valor y de la probabilidad de daño de la carga.
- También se pueden presentar circunstancias en que al usuario mismo le conviene asegurar la carga dentro de las operaciones que maneja con compañías de seguros, o puede ocurrir que la carga esté asegurada dentro de un paquete ofrecido por un operador logístico o un operador intermodal, o cualquier otra situación que como resultado lleve a que no se necesita el seguro de la carga.
- Los seguros constituyen un mercado amplio, independiente, competido y vigilado, del cual lo importante es evitar que se transfieran al usuario costos innecesarios de intermediación.

En consecuencia, se propone eliminar la exigencia de dicha póliza, haciendo énfasis en la responsabilidad de las empresas de custodiar y responder por la carga y exigiéndoles que le informen al usuario cuando la póliza exista y el valor que se cobra por ella.

El beneficio en términos de promoción de la competencia de esta medida es que facilitaría la participación en el mercado de pequeños transportadores.

Tercer eje – Intervención sólo en mercados con fallas

Dadas las características del servicio de transporte carretero de carga, los dos ejes de la propuesta anteriormente fundamentados, deben ser suficientes para lograr un buen funcionamiento del mercado en una buena proporción de los casos. No obstante, pueden existir casos de demandas pequeñas y relativamente aislados geográficamente, en que se puedan dar situaciones de poder dominante de algún agente. Con este tercer eje se pretende proveer la solución para estos casos con la menor intervención posible en el mercado.

Entonces, para los mercados relevantes en que se presenten fallas, se recomienda intervenir sólo en aquellas situaciones que se detecten altas concentraciones de mercado o en que las tarifas promedio observadas superen a las de referencia, que pueden ser calculadas con el modelo de costos desarrollado como parte de esta consultoría. En estos casos antes de intervenir se deben revisar en detalle los costos de prestación del servicio en el mercado relevante específico. Si aún así da a lugar, el primer nivel de intervención debe ser el de dar a conocer a los agentes el proyecto de regular el precio tope para la prestación del servicio en ese mercado, escuchando las observaciones a la tarifa propuesta que presenten los agentes e implementando de ser necesario la medida regulatoria por un año. Pasado ese periodo si la competencia no aumenta se prorrogaría la norma y de considerarse necesario se implementarían medidas adicionales para promover la competencia, específicamente la autorización para la contratación directa del servicio con los propietarios de vehículos y la utilización de vehículos matriculados como privados para la prestación del servicio público.

GRADUALIDAD EN LA IMPLANTACIÓN DE LA PROPUESTA

Especialmente al comienzo de la implantación de la propuesta de regulación económica, es necesario acotar el número de mercados relevantes en que esta aplicará, para evitar que sea difícil de llevar a cabo o resulte demasiado costosa su vigilancia. Bajo esta consideración, se han definido las dos componentes que delimitan un mercado relevante – el tipo de carga y el origen y destino del transporte –; para reducir el número de opciones de la primera se utiliza la forma de embalaje de la mercancía⁸ y para delimitar el alcance geográfico (segunda componente) se establecen como orígenes o destinos un máximo de tres ciudades por departamento sin detrimento de que en un futuro puedan ser ampliadas a subregiones económicas al interior de los departamentos. Se propone además, como se mencionó anteriormente, iniciar con las siete ciudades que en suma originan y reciben poco más de la tercera parte de la carga del país.

Pasado el periodo de transición de cuatro años, en que se implementaría esta regulación en los mercados relevantes propuestos, el Ministerio de Transporte debe proceder a evaluar la posibilidad de definir mercados relevantes más pequeños geográficamente o la necesidad de subdividir los tipos de carga establecidos. En caso de encontrarlos necesarios los ajustes se deben implementar a partir del año siguiente en que esto se determine como necesario.

Con esta propuesta regulatoria el mercado del servicio carretero de transporte de carga logrará altos niveles de competencia que permitirán una asignación eficiente de recursos de tal manera que la oferta se ajustará a la demanda, se optimizará la capacidad instalada, se lograrán unos precios eficientes económicamente y se eliminarán actividades de intermediación que no generan valor agregado al servicio de transporte.

⁸ Los tipos de embalaje propuestos son diez: semovientes; granel, sólido o líquido, refrigerado o no; carga general no movilizadora en contenedores, refrigerada o no; carga general en contenedores, refrigerada o no; y mercancías peligrosas

ESTUDIO DE BASE PARA LA REGULACIÓN DE PRECIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA E INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
1. PROPUESTA REGULATORIA PARA EL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS EN COLOMBIA	1
1.1 DEFINICIÓN ACTUAL DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE CARRETERO INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS	2
1.2 MERCADO RELEVANTE DEL TRANSPORTE CARRETERO INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS	4
1.3 AGENTES DEL MERCADO DE PASAJEROS EN COLOMBIA	7
1.4 PRINCIPALES FALLAS DEL MERCADO DE PASAJEROS	10
1.4.1 Información suficiente	10
1.4.2 Monopolios naturales	11
1.4.3 Economías de integración	11
1.4.4 Barreras de entrada	12
1.4.5 Barretas de salida	12
1.4.6 Estructura de oferta	12
1.4.7 Restricciones de acceso a los mercados	12
1.4.8 Diagnóstico general de la prestación del servicio	13
1.5 PROPUESTA REGULATORIA	20
1.5.1 Reducción de barreras jurídicas de entrada al mercado	21
1.5.2 Regulación de los terminales de transporte	21
1.5.3 Vigilancia del mercado y reglas de decisión para regular tarifas	22
1.5.4 Promoción de la competencia	26
1.5.5 Cambio de empresa afiliadora a empresa operadora del servicio	28
1.6 TRANSICIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DEL ESQUEMA REGULATORIO	30
1.7 ANÁLISIS DE LA SOLUCIÓN PROPUESTA	30
1.8 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN	31
1.8.1 Herramientas legales y normativas	31
1.8.2 Herramientas tecnológicas	37

	PÁGINA
2. PROPUESTA REGULATORIA PARA EL TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA EN COLOMBIA	39
2.1 DEFINICIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA	40
2.2 AGENTES RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA	43
2.3 MERCADO RELEVANTE DEL TRANSPORTE DE CARGA	46
2.4 PRINCIPALES FALLAS DEL MERCADO DE CARGA	48
2.4.1 Información suficiente	49
2.4.2 Monopolios naturales	50
2.4.3 Economías de integración	56
2.4.4 Barreras de entrada	56
2.4.5 Barretas de salida	59
2.4.6 Estructura de oferta	59
2.4.7 Fallas en el mercado de insumo	60
2.5 SÍNTESIS Y PERIODO DE TRANSICIÓN	62
2.6 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN	66
2.6.1 HERRAMIENTAS LEGALES Y NORMATIVAS	67
2.6.2 HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS	71

1. PROPUESTA REGULATORIA PARA EL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS EN COLOMBIA

En este capítulo se plantea la propuesta regulatoria para el transporte carretero intermunicipal de pasajeros en Colombia y se desarrollan las fórmulas tarifarias que se deben aplicar en aquellos mercados que sean sujetos de regulación de precios, lo cual constituye el objetivo final del estudio desarrollado por Econometría S.A. para el Ministerio de Transporte.

Es importante tener en cuenta que la regulación se requiere cuando en los mercados no se presentan las condiciones necesarias para una asignación eficiente de recursos, es decir cuando existen fallas de mercado y muy especialmente cuando no hay condiciones suficientes de competencia con situaciones en que los mercados generan externalidades o presentan problemas intrínsecos de información.

En este orden de ideas, en el capítulo se analizan las fallas de mercado del transporte intermunicipal de pasajeros, se identifican las situaciones que pueden requerir de algún tipo de regulación, si es del caso se sugiere el tipo de regulación que se debe aplicar y, para aquellas situaciones que exigen una regulación de precios, se procede a desarrollar las fórmulas tarifarias a ser aplicadas.

Como preparación a lo anterior, en el numeral 1.1 se empieza el capítulo con la revisión de la definición del servicio de acuerdo al marco legal analizado en el primer informe de la consultoría. Luego se definen, en el numeral 1.2, las características de los mercados relevantes para el transporte intermunicipal de pasajeros, y se identifican los agentes que participan en él y la forma en que estos interactúan, temas estos del numeral 1.3.

El numeral 1.4 constituye un diagnóstico, base para entender la propuesta de regulación tarifaria que se propone, en que además de examinar las posibles fallas de mercado que podrían presentarse en el mercado de transporte intermunicipal de pasajeros, numerales 1.4.1 a 1.4.7, se dedica el numeral 1.4.8 a mostrar el análisis DOFA realizado por Econometría de este sector del servicio de transporte.

Con base en el diagnóstico anterior, se presenta en el numeral 1.5 la propuesta regulatoria, la cual incluye cuatro aspectos:

5. Reducción de barreras jurídicas de entrada al mercado;
6. Regulación de terminales de transporte;
7. Vigilancia del mercado para la regulación de tarifas; y
8. Establecimiento de mecanismos de promoción de la competencia.

Los puntos concretos de la propuesta en estos cuatro aspectos constituyen los pilares de la misma, que aplicados conjuntamente permitirían conformar un sector con tarifas al usuario que se acerquen a los costos eficientes de prestación del servicio y, en especial, con empresas de transporte que cambien su papel actual de afiliadoras al de operadoras del servicio.

Particularmente en el numeral 1.5.3, se plantean los criterios que deben ser tenidos en cuenta en el seguimiento del mercado para la regulación tarifaria y se definen los indicadores que servirán para monitorear los mercados relevantes, los cuales servirán a su vez para determinar cuándo regular en cada uno de dichos mercados.

En el numeral 1.5.5, se hace énfasis en el objetivo que se busca con la propuesta de lograr un cambio fundamental en el sector en cuanto al papel de las empresas, para que estas lleguen a desempeñarse como operadoras del servicio de transporte y no como afiliadoras o intermediarias. En este análisis se explica la distorsión que produce la manera como opera el sector actualmente, en que prácticamente se invierte la relación entre el riesgo de mercado que se asume y la retribución correspondiente en la cadena de prestación del servicio. Así, las empresas de transporte han cedido parte considerable de este riesgo a los propietarios de vehículos y estos últimos a los conductores.

Finalmente este análisis se complementa con la propuesta de transición para la implantación del esquema regulatorio propuesto, numeral 1.6, un análisis puntualizado de la solución propuesta se presenta en el numeral 1.7 y la descripción en el numeral 1.8 de los instrumentos y herramientas de regulación requeridos, tanto en el ámbito jurídico como en el tecnológico de soporte a la información.

1.1 DEFINICIÓN ACTUAL DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE CARRETERO INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS

El Código de Comercio, como se menciona en el primer informe de esta consultoría, define el contrato de transporte de una manera general como *un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y entregar éstas al destinatario*. Las referencias al transporte de personas (pasajeros) en los aspectos generales⁹ son tratadas en conjunto con las del transporte de cosas (carga).

La ley 769 de 2002 define pasajero como *persona distinta del conductor que se transporta en un vehículo público*. La definición actual del **servicio publico de transporte terrestre**

⁹ El capítulo 2 del Título IV trata específicamente el tema del transporte de personas, en cuanto a las obligaciones y derechos del pasajero y transportado, las características del boleto, y otras disposiciones.

automotor de pasajeros por carretera se encuentra en el artículo 6° de Decreto 171 de 2001 el cual indica que *es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado en una ruta legalmente autorizada.*

De las anteriores normas y la manera como se han venido aplicando se desprenden algunas consideraciones básicas que definen y permiten delimitar y caracterizar claramente la forma en que funciona el servicio de transporte intermunicipal de pasajeros, actualmente:

La prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, está sujeta a que el Ministerio de Transporte¹⁰ expida un permiso, celebre un contrato de concesión o celebre un contrato de operación.

- La prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, excepto en el nivel preferencial de lujo, es regulada y su autorización es el resultado de una licitación pública, en la que, de acuerdo con la normatividad, se debe garantizar la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas.
- Generalmente, la empresa establecida, el Ministerio o ambos realizan un estudio de demanda, tomando como base el porcentaje de ocupación en temporada normal. Se llevan a cabo aforos en donde se cuentan número de viajes, número de vehículos y número de pasajeros en un origen y un destino. En la encuesta se pregunta preferencia vehicular, preferencia horaria y motivo de viaje. El Ministerio de Transporte estableció que el sistema debe operar en condiciones de normalidad con una ocupación del 70%, por lo que si se encuentra una ocupación por encima del 70% se da la posibilidad de autorizar aumentar el número de vehículos, teniendo en cuenta que se permite una sobrecapacidad para soportar picos de demanda.
- Las rutas y horarios a servir se adjudican por un término no mayor de cinco (5) años. En los términos de referencia del concurso se establecen objetivos de calidad y excelencia en el servicio, que en caso de ser cumplidos por la empresa le permiten prorrogar de manera automática y por una sola vez el permiso hasta por el término inicialmente adjudicado.
- Las empresas deben estar previamente habilitadas. Para obtener dicha habilitación, se debe presentar la relación del equipo de transporte propio, de los socios o de terceros con el cual se prestará el servicio, con indicación del nombre y número de la cédula del propietario, clase, marca, placa, modelo, número del chasis, capacidad y demás especificaciones. En el transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, las empresas deben acreditar un conjunto de requisitos dentro de los

¹⁰ Artículo 23 del Decreto 171 de 2001.

cuales el que representa una mayor restricción es la demostración de un capital pagado o patrimonio líquido de acuerdo al valor resultante del cálculo que se haga en función de la clase de vehículo y el número de unidades fijadas en la capacidad transportadora máxima para cada uno de ellos, el cual no será inferior a trescientos (300) SMMLV.

1.2 MERCADO RELEVANTE DEL TRANSPORTE CARRETERO INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS

La definición del mercado relevante en Regulación Económica tiene dos componentes:

- El bien o servicio, que es comercializado, y sus posibles sustitutos, en este caso el transporte de pasajeros en determinadas condiciones o nivel de servicio hacia un destino en particular; y
- El contexto geográfico relevante referido a la localización de la oferta y la demanda del bien o servicio, en este caso el sitio de origen del transporte.

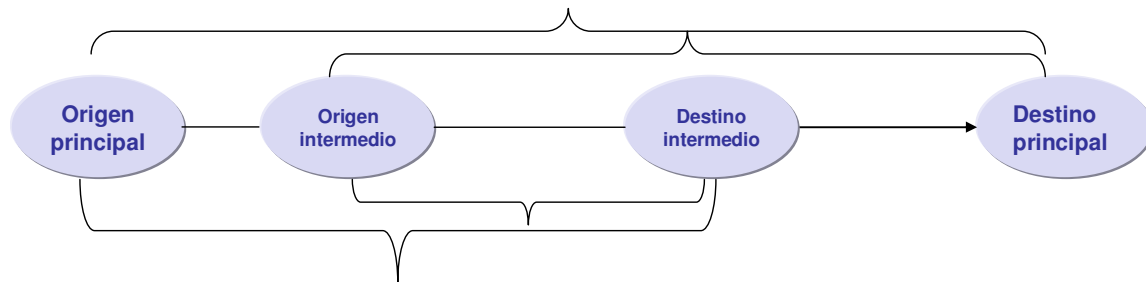
A diferencia del servicio de transporte de carga por carretera, en donde para cada carga a transportar se define cuándo y hacia dónde se dirige el vehículo, en el servicio de transporte de pasajeros, las rutas están predefinidas por la empresa y los usuarios se vinculan a dichas rutas mediante un contrato de adhesión. Esto permite que la cantidad de mercados relevantes existentes pueda ser conocida de antemano a partir de los permisos para operar rutas.

En la definición de cualquiera de los mercados relevantes de este servicio existen dos criterios que lo definen: el criterio de ruta (el origen y el destino) y el nivel de servicio (corriente, directo, preferencial de lujo, etc.), siendo el primer criterio el más importante en la medida que siempre servirá para diferenciar claramente un mercado de otro y el segundo criterio sólo operará cuando la diferencia en la calidad del servicio y en las tarifas sea lo suficientemente grandes para que no puedan considerarse sustitutos. Si las diferencias no son tan grandes entre un servicio de mayor valor y una de menor valor, el comportamiento en las tarifas del uno condicionarán las tarifas del otro y viceversa.

En este caso, si la tarifa de un nivel de servicio alto se incrementa más que proporcionalmente con respecto al siguiente nivel de servicio menor y esa diferencia de tarifas supera la disponibilidad a pagar del pasajero por el diferencial de calidad, es racional que opte por el servicio menor. Igualmente si la tarifa de un nivel de servicio menor se incrementa más que proporcionalmente y se reduce el diferencial frente al siguiente nivel mayor, el pasajero podrá optar por viajar en el nivel alto si ese diferencial llega a reducirse por debajo de su disponibilidad a pagar por el diferencial de calidad.

En el caso del criterio geográfico también existe un efecto de comparación entre las rutas principales y las rutas intermedias (orígenes y destinos secundarios ubicados en el recorrido de la ruta principal) que aunque no hace que se constituyan en mercados relevantes diferentes si hace que estén vinculados en la determinación de la disponibilidad a pagar de los usuarios.

Gráfica 1.1



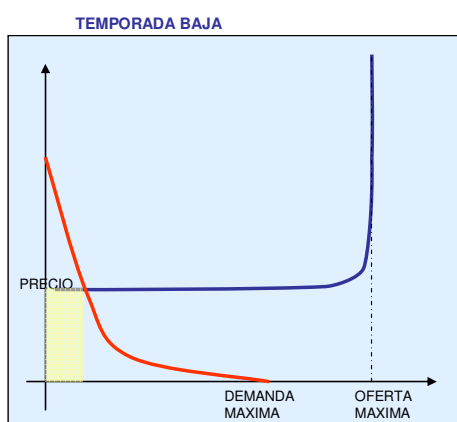
Existe una situación que vale la pena analizar en el contexto actual de asignación de rutas por licitación. Cuando se asigna al mismo tiempo una ruta larga (Vg. Cali-Bogotá) y una ruta corta incluida en la larga (Vg. Ibagué-Fusagasuga), se presenta frecuentemente que para el vehículo que lleva a cabo la ruta larga en temporada baja, debido a que lleva puestos disponibles después de salir de su origen principal, el costo adicional de recoger un pasajero más en el camino (por ejemplo recogerlo en el origen intermedio y dejarlo en el destino intermedio) es muy bajo, de manera que el ingreso adicional resulta tan atractivo que genera la disposición del conductor a llevar al pasajero por un valor muy inferior al que podría cobrar la empresa que lleva a cabo la ruta corta, e incluso que a la parte proporcional a la distancia recorrida de la tarifa entre el origen y el destino principales. En este caso se tienen las siguientes consideraciones:

- Si los vehículos que vienen en la ruta larga tienen suficiente espacio para transportar a todos los que demanden el servicio en la ruta corta, entonces significa que no es viable tener un permiso de exclusividad para una empresa en la ruta corta pues sería ineficiente incurrir en todos los costos para transportar a estos pasajeros si la empresa de la ruta larga puede hacerlo incurriendo en unos costos significativamente inferiores.
- La asignación de la ruta corta a una empresa se hace viable si existe mucha incertidumbre sobre la posibilidad de encontrar puestos vacíos en los vehículos de la ruta larga, en cuyo caso el cliente está dispuesto a pagar una mayor tarifa por eliminar esa incertidumbre y tener la garantía de poder viajar.
- Esto significa que existen tramos de ruta que son viables únicamente en temporada alta. Bajo el esquema actual de asignación de una ruta a una empresa, la obligación de prestar el servicio en el tramo (ruta corta) genera costos innecesarios para la

empresa que la tiene asignada, mientras que en un escenario de libre acceso (libre entrada y salida de las rutas) lo que sucede es que dicha ruta corta deja de existir por ser inviable y se operaría sólo en épocas de alta temporada.

El tema más delicado en el análisis del transporte de pasajeros es la estacionalidad de la demanda, en la medida que existe diferente disposición a pagar por parte de los usuarios durante distintas épocas del año. Esta disposición diferente hace que los viajes en fechas distintas no necesariamente sean sustitutos entre sí, y debido a esto, actualmente se presentan importantes diferenciales de tarifas.

Gráfica 1.2

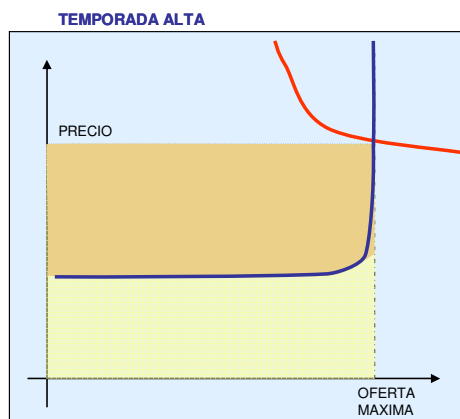


En temporada baja, la demanda cruza la función de oferta en un tramo en donde ella es completamente horizontal¹¹. Así pues, aunque la curva de demanda se desplace hacia la derecha, el precio de equilibrio seguirá siendo el mismo aunque la cantidad transada del servicio aumente y esto seguirá siendo cierto mientras no se agote la capacidad instalada total de la oferta. Como las rutas están asignadas a un número limitado de empresas la oferta máxima se encuentra en donde el número máximo de vehículos de las empresas es usado de la manera más intensiva posible.

En temporada alta es frecuente que la curva de demanda se desplace tanto que se exceda la capacidad transportadora de las empresas autorizadas en el mercado relevante (ruta/nivel de servicio) y se presenta la situación que se muestra en la siguiente gráfica.

¹¹ Ver definición de costos marginales del transporte carretero en el informe 2 de esta consultoría.

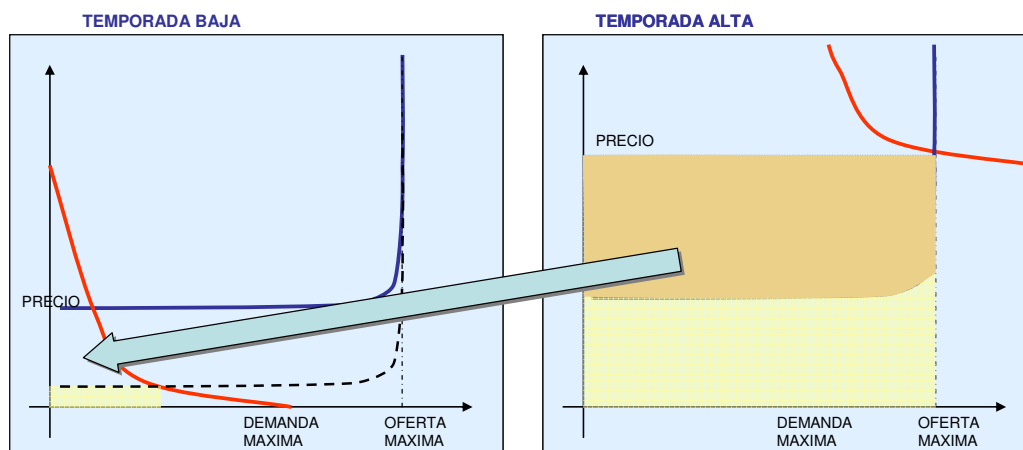
Gráfica 1.3



Al ser insuficiente la oferta para satisfacer las necesidades de demanda a la tarifa de eficiencia, el servicio sólo se prestará a los usuarios con mayor disponibilidad a pagar y el precio de mercado será muy superior a los costos marginales en condiciones de eficiencia.

El precio en temporada baja incluso puede ubicarse por debajo de los costos. Una vez el vehículo está en marcha y se han causado los costos fijos del viaje, el conductor está dispuesto a reducir la tarifa con el fin de aumentar la ocupación. Si el mismo conductor es despachado en temporada alta, compensará con parte de las ganancias extraordinarias.

Gráfica 1.4



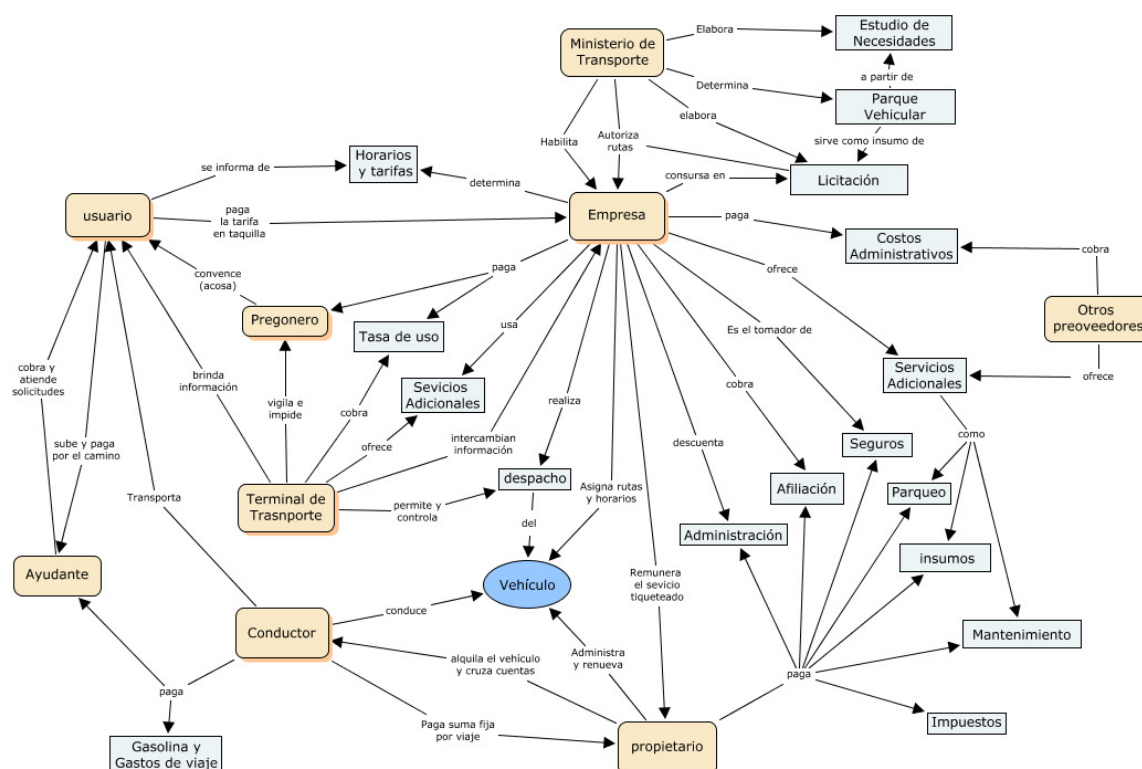
1.3 AGENTES DEL MERCADO DE PASAJEROS EN COLOMBIA

Como se ha mencionado, el servicio está a cargo de empresas privadas habilitadas para tal fin y el Estado se ha reservado la función de regular supervisar y controlar. La asignación

de rutas por parte del Ministerio ha conformado, a través del tiempo, mercados de tipo oligopólico en donde un número limitado de empresas prestan el servicio en cada ruta, existiendo algunas rutas en donde existe una única empresa que lo presta. Cada empresa determina, con la aprobación del Ministerio el tamaño del parque vehicular que requiere para satisfacer adecuadamente la demanda en cada ruta.

En el siguiente diagrama se presentan las diferentes relaciones que se presentan entre los agentes que conforman el sector.

Diagrama 1.1



La empresa de transporte de pasajeros, puede tener buses propios, pero en general lo que se acostumbra es que afilie a otras personas y empresas que son propietarios de los vehículos con los que se prestará el servicio. Los propietarios y empresas propietarias en la medida que no pueden prestar el servicio de manera independiente por no tener rutas autorizadas acuden a las empresas transportadoras que gozan de este privilegio y pagan una afiliación para poder participar en el mercado¹². La empresa de transporte afiliadora suele también prestar servicios adicionales a las empresas y propietarios afiliados como son: servicios de mantenimiento, servicios de parqueadero, venta de llantas y otros insumos, etc. igualmente

¹² Con la información que se obtuvo de una muestra de 36 empresas de transporte de pasajeros, se observó que en la mayoría de los casos la empresa cobra por este concepto entre \$2.5 y \$5.5 millones por vehículo (ver anexo 3 del segundo informe del estudio, aparte A3.1.8.4).

la empresa de transporte afiliadora incurre en un conjunto de costos administrativos los cuales también son cobrados a los propietarios en forma de un porcentaje descontado de los ingresos por tiquetes vendidos por ventanilla (generalmente el 20%), el cual también incluye la utilidad de la empresa de transporte afiliadora.

Las empresas propietarias y los propietarios que son personas naturales no necesariamente son operadores directos de los vehículos. Aunque pueden existir algunos casos en los cuales los propietarios vinculen a los conductores mediante contrato laboral estable y asuman los riesgos del mercado, lo acostumbrado es que los riesgos de mercado los asuma el conductor del vehículo. El propietario ceda la operación del vehículo a cambio del pago de una suma fija a un conductor que asume el pago de un ayudante, cuando este existe, y los demás gastos de viaje (gasolina, peajes, alimentación propia y del ayudante), pero que puede obtener ingresos adicionales por el cobro del servicio a los usuarios que se suben al vehículo durante el recorrido. Este es uno de los factores que más ha incidido en la escasa información existente sobre la movilización de pasajeros.

Las relaciones entre propietarios, conductores y empresa, son una consecuencia de la existencia de rutas autorizadas a pocas empresas, acorde con la regulación económica actual del transporte de pasajeros. En la regulación técnica y la regulación de la seguridad vial, se han establecido restricciones y exigencias que deben ser cumplidas por unos y otros, las cuales se encuentran apropiadas siempre y cuando se cumplan. Sin embargo, la regulación de un mercado no puede ser ajena al comportamiento de los demás mercados asociados al que se regula y el regulador debe estar atento a los factores exógenos provenientes de esos mercados para ajustar fórmulas o solicitar la intervención de otras autoridades competentes para evitar desbordes en los costos del servicio.

Otro actor importante, especialmente en ciudades medianas y grandes, es el Terminal de Transporte. De acuerdo con la normatividad el Terminal debe permitir, controlar y coordinar el despacho de vehículos, y presta servicios complementarios tanto a las empresas como a los usuarios. En las entrevistas realizadas durante la consultoría se evidenció que las empresas en los terminales de transporte suelen pagar a un pregonero alrededor de \$2 mil por cada cliente que consiga. Esta actividad está prohibida y son los terminales los encargados de vigilar e impedir que esta práctica se presente. Por otra parte las empresas pagan una tasa de uso al Terminal, la cual depende de la longitud de las rutas.

La regulación técnica y la regulación de seguridad vial actúan principalmente sobre el conductor y el vehículo, mientras que las relaciones entre propietario y el conductor son de la órbita del código de comercio y de la legislación comercial que define el alcance de los contratos de alquiler de activos fijos. La regulación económica del servicio de transporte, por su parte, se debe ocupar principalmente de tres tipos de agentes, además del Estado:

- El pasajero que requiere movilizarse hacia un destino definido, dentro de cierto periodo de tiempo con la garantía de las mínimas condiciones de seguridad establecidas. Es decir quien demanda el servicio.
- La empresa de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que debe encontrarse debidamente habilitada por el Ministerio de Transporte y autorizada para operar en la ruta. Esto es, quien presta el servicio de transporte.
- Los terminales de transporte, en donde existen, los cuales juegan un papel fundamental en la organización del despacho de las diferentes rutas y a su vez constituyen el escenario en donde se concretan los mercados que comparten el mismo origen.

A diferencia del transporte de carga, el tener que estar los vehículos afiliados a una sola empresa de transporte, con las insignias, logos y colores correspondientes, impide que exista una mayor libertad en la relación entre los propietarios de vehículos y las empresas y dificulta que los primeros puedan prestar el servicio independientemente de las empresas autorizadas.

1.4 PRINCIPALES FALLAS DEL MERCADO DE PASAJEROS

En los siguientes numerales se analizan ocho tipos posibles de fallas de mercado que en este momento pueden afectar al transporte de pasajeros o que pueden llegar a afectarlo:

1.4.1 Información suficiente

Como ya se ha mencionado, para que un mercado opere correctamente y logre una asignación eficiente de recursos se requiere que todos los agentes que en él participan cuenten con información suficiente para la toma de sus decisiones en ese mercado. Aplicado esto específicamente al transporte carretero de pasajeros significaría que todos los demandantes de este servicio deben estar en condiciones de conocer qué empresas ofrecen el servicio y con qué características. Esto tiene que ver con aspectos como la tarifa del servicio, tipo de vehículo, tiempo requerido para la prestación del servicio y algunas condiciones operativas de la empresa, como los permisos de que dispone como transportador y seguros, entre otros.

En el servicio de transporte de pasajeros por carretera se tiene, en general, mucha mejor información para el usuario que en el de carga, tanto en terminales de transporte como en sitios de despacho, incluso cuando el servicio se toma en el trayecto.

1.4.2 Monopolios naturales

Los análisis realizados sobre los costos eficientes de prestación del servicio de transporte carretero tanto en carga como de pasajeros muestran que estos no presentan economías de escala importantes y que por lo tanto la única razón que podría existir para la existencia de un monopolio natural sería la presencia de un mercado aislado y muy pequeño.

Sin embargo, dado que ha existido la posibilidad de concentración en los mercados por el otorgamiento de permisos sobre las rutas específicas, es importante hacer seguimiento a los mercados relevantes mediante dos indicadores: (i) el índice de Herfindahl-Hirshman (IHH); y (ii) el diferencial entre las tarifas ofrecidas y la tarifa de referencia obtenida con el modelo de costos eficientes. Cuando cualquiera de estas dos situaciones suceda, el IHH esté por encima de un valor determinado o la tarifa promedio observada sea mayor que la de referencia en un cierto porcentaje, se podrá sospechar que el mercado se ha concentrado en la oferta. Si suceden ambas simultáneamente, se puede sospechar de la existencia de una situación de abuso de posición dominante

1.4.3 Economías de integración

Las economías de integración se presentan en aquellas situaciones en que la unión de dos actividades productivas puede llevar a la presencia de subsidios cruzados entre ellas. Pueden darse economías de integración vertical si las actividades hacen parte de la misma cadena productiva o economías de integración horizontal si se trata de actividades sustitutas o complementarias, o donde se utilice un activo fijo costoso para llevar a cabo las dos actividades al mismo tiempo.

En el caso específico del transporte carretero de pasajeros las economías de integración horizontal se podrían presentar en empresas que transportaran al mismo tiempo carga y pasajeros (al estilo del transporte férreo), y un servicio pudiera estar subsidiando al otro, pero no es común, pues el tamaño del negocio de encomiendas es menor que el de transporte de pasajeros y no se requiere hacer seguimiento sistemático a este fenómeno, si no se concentra el mercado, aunque debe ser tenido en cuenta si se llegare a presentar. De todas formas es difícil que una empresa pueda lograr ventajas diferenciales frente a otras, basándose en un hipotético poder de dominio en el sector de encomiendas, pues todas las empresas tienen las mismas posibilidades de competir en los dos mercados.

Uno de los aspectos que es importante monitorear cuando existen operadores privados compitiendo, es que ninguno de ellos pueda lograr mayores ventajas por concentración en el mercado de los insumos, pues podría aprovechar esta posición para lograr ventajas en el mercado del servicio de transporte.

Entre los insumos que utiliza el transporte el único que claramente se constituye en un monopolio es el terminal de transporte.

Es muy importante restringir la participación de las empresas en la propiedad de los operadores de terminal de manera que ninguna tenga la capacidad de ejercer el control¹³ sobre las decisiones de despacho, de organización del terminal y de suministro de información.

1.4.4 Barreras de entrada

Se identifican dos tipos de barreras de entrada al mercado de transporte de pasajeros. Unas de ellas de índole jurídica en razón a que las empresas requieren de un permiso para poder operar como tales en una ruta.

De acuerdo con el decreto 171 de 2001 las rutas y horarios a servir se adjudican por un término no mayor de cinco (5) años y en los términos de referencia del concurso se establecen un conjunto de objetivos de calidad y excelencia en el servicio, que si se cumplen le permitan prorrogarse de manera automática y por una sola vez el permiso hasta por el término inicialmente adjudicado. Sin embargo en 2001 una resolución de Mintransporte estableció la libertad de horarios.

1.4.5 Barreras de salida

En el transporte carretero intermunicipal de pasajeros no existen barreras importantes para la salida, ni de índole jurídica por la existencia de normas que exijan un tiempo mínimo de permanencia una vez habilitado como operador del servicio, ni de índole económico por requerir activos difíciles de realizar o de inversiones irreversibles.

1.4.6 Estructura de la oferta

Este tema se refiere a la concentración del mercado que como ya se mencionó no debería ser una situación común en situaciones de libre competencia.

En muchas ocasiones no es necesario que se presente un monopolio para que exista poder de dominio del mercado por lo cual es importante hacer seguimiento a los mercados con el mencionado indicador IHH que permite tener un indicio del nivel de concentración de mercado a partir de la participación de las diferentes empresas en el mismo.

1.4.7 Restricciones de acceso a los mercados

Es importante que los oferentes tengan posibilidades de acceso al mercado de manera tal que cuando exista agentes con mejores posibilidades de acceder al mercado se eviten situaciones de competencia desleal. En este caso la regulación debe garantizar el libre acceso de las empresas habilitadas y autorizadas a operar rutas, a los servicios de los terminales involucrados en ellas.

¹³ Es fundamental que la regulación de terminales garantice el acceso a estos puntos de concentración de mercado (activos estratégicos) a cualquier transportador que esté cumpliendo con la normatividad vigente, como se explica más adelante.

Los terminales de transporte están regulados por el decreto 2762 de 2001 el cual indica que Para la creación y operación de un terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se deberá efectuar por la sociedad interesada, sea esta privada, pública o mixta, un estudio de factibilidad que contenga la justificación económica, operativa y técnica del proyecto. La proyección de la infraestructura deberá garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, mínimo por los próximos 20 años, así como prever que la misma permita el adecuado acceso y salida del terminal de transporte en forma permanente.

Las empresas transportadoras, de acuerdo con el decreto, tienen los siguientes derechos:

1. *Acceder a los servicios que prestan las empresas terminales de Transporte a través de su infraestructura, en condiciones de seguridad y comodidad.*
2. *Utilizar las áreas operativas de los terminales de conformidad con la distribución y asignación definida por la empresa Terminal respectiva.*
3. *Tener acceso, en condiciones de equidad, a los servicios conexos y complementarios que ofrecen las Terminales, dentro de las condiciones de uso establecidas.*

Adicionalmente, dentro de las obligaciones del terminal de transporte esta el permitir el despacho, a las empresas de transporte habilitadas, en las rutas autorizadas *o registradas* ante el Ministerio de Transporte, así como *definir de conformidad con la necesidad del servicio y la disponibilidad física la distribución y asignación de sus áreas operativas.*

En resumen la normatividad prevé el acceso de las empresas a los terminales de transporte y la obligación de las terminales de adecuarse a las necesidades del servicio. Sin embargo es necesario que la regulación sea explícita en ofrecer soluciones para los casos en los cuales no exista disponibilidad física o posibilidades operativas de que una empresa pueda acceder oportunamente al terminal. Debe darse un plazo prudente pero perentorio para que el terminal adecue sus instalaciones o reorganice su asignación de áreas y la posibilidad a la empresa de despachar en un sitio adecuado mientras este plazo se cumple. También debe aclararse que dicha garantía de acceso debe incluir que cualquier empresa pueda contar con áreas de taquilla adecuadas para atender a los usuarios.

1.4.8 Diagnóstico general de la prestación del servicio

Las siguientes son las debilidades y fortalezas identificadas en la prestación del servicio actual, así como las amenazas y oportunidades que se pueden prever.

Debilidades

- Deficiencia de información entre las empresas y el Ministerio de Transporte. La información es asimétrica en la medida que no existe la obligación de reporte de datos básicos de forma permanente, lo cual se refleja en las discusiones entre los gremios y

el ministerio en donde las empresas y propietarios de vehículos alegan problemas de viabilidad e insostenibilidad sin que pueda verificarse que estos problemas realmente se presentan por la estructura del sector y no por ineficiencia de los agentes.

- Dificultad para adecuar la capacidad transportadora a las fluctuaciones de la demanda. Debido a que cada ruta tiene asignada una capacidad transportadora fija durante todo el año y esta no se puede utilizar en otras rutas, es inevitable que se presente sobrecapacidad en temporada baja y falta de capacidad en temporada alta.
- Consecuente volatilidad de tarifas entre temporadas. Como se explicó en la sección 1.2, la oferta insuficiente en las temporadas de alta demanda llevan a la elevación de las tarifas, generando posibles subsidios intertemporales entre usuarios de alta y baja temporada.
- Ausencia de alternativas para los propietarios de vehículos que hace que existan abusos por parte de las empresas afiliadoras.

Esta ausencia de alternativa la generan dos aspectos básicos:

- La exigencia de un nivel de patrimonio relativamente alto para que estos se puedan constituir en empresa de transporte.
- Pero sobretodo, el medio de que las rutas hoy están prácticamente todas asignadas y en una gran mayoría vienen asignadas a las mismas empresas desde hace muchos años¹⁴.
- Consecuente cambio de objeto de las empresas en la práctica: de empresas prestadoras del servicio de transporte a empresas intermediarias cuyo negocio fundamental son los cupos de afiliación. El riesgo de mercado ha sido transferido de las empresas a los propietarios y de los propietarios a los conductores.
- La regulación y en general la normatividad ha estado afectada históricamente por la presión e influencia de los gremios y empresas.

Fortalezas

- Existencia de Terminales de Transporte en donde el usuario puede comparar alternativas. Esto permite un flujo apropiado de información y por lo tanto unas condiciones apropiadas para el funcionamiento de un mercado en competencia.
- Como en los demás modos y a diferencia de otros sectores los activos productivos son móviles, lo cual permite flexibilizar geográficamente la oferta, buscando que los vehículos estén donde la demanda por transporte los requiera.
- No requiere de grandes inversiones para funcionar y su operación crece modularmente. Al no requerir de grandes inversiones, se reduce la posibilidad de formación de monopolios naturales, como ocurre en servicios públicos o en infraestructura de transporte, salvo casos de mercados pequeños y muy aislados; por

¹⁴ Se han asignado oligopolios locales que después de muchos años de operar la misma ruta han aprendido a convivir entre ellos.

lo cual solo los motivos legales o normativos como los que han regido y rigen actualmente la asignación de las rutas, los cuales son susceptibles de cambio, permiten la ocurrencia de situaciones monopólicas u oligopólicas en la oferta del servicio de transporte intermunicipal de pasajeros.

- Desconcentración en la propiedad del parque vehicular La inversión se ha particionado en una cantidad importante de pequeños propietarios cada uno de los cuales puede entrar o salir de la actividad sin que esto signifique traumatismos para el sector.

Amenazas

- Potencial favorecimiento de ciertas empresas en los terminales debido a la posibilidad de participar en la propiedad de la empresa operadora del Terminal. Una terminal en transporte de pasajeros, en cualquier modo, es un activo estratégico. Si un transportador llega a tener poder decisorio en el manejo de este activo, adquiere poder de mercado en todas las rutas que tenga asignadas y converjan a él.
- Concentración del mercado mediante el posible otorgamiento de concesiones por corredores a monopolios privados. Esta iniciativa tiene las posibles siguientes consecuencias no deseadas:
 - Mayor poder de dominio del concesionario monopolista tanto sobre los usuarios como sobre los propietarios de los vehículos.
 - Concentración del riesgo de insuficiencia del servicio. Cuando existe una sola empresa prestando el servicio la quiebra de la misma representa el derrumbe total del sistema mientras que si existe competencia la quiebra de una empresa no pone en peligro la prestación del servicio.
 - Mayor capacidad de presión sobre las entidades estatales dada la concentración de riesgo. Hoy el sector le ha transmitido al Estado la preocupación de que está mal y muchas empresas se pueden quebrar. En el futuro este riesgo (preocupación) sería la de no prestar el servicio.
 - Menores posibilidades de control y vigilancia.

Oportunidades

- El tratado de libre comercio y los estímulos del sector turístico, así como la integración con los países vecinos son posibles jalonadores de demanda.
- Posibilidades de mayor número de empresas oferentes y por lo tanto mercados más competidos en el futuro, gracias a la no concentración actual de la propiedad del parque vehicular.

Problema central del servicio

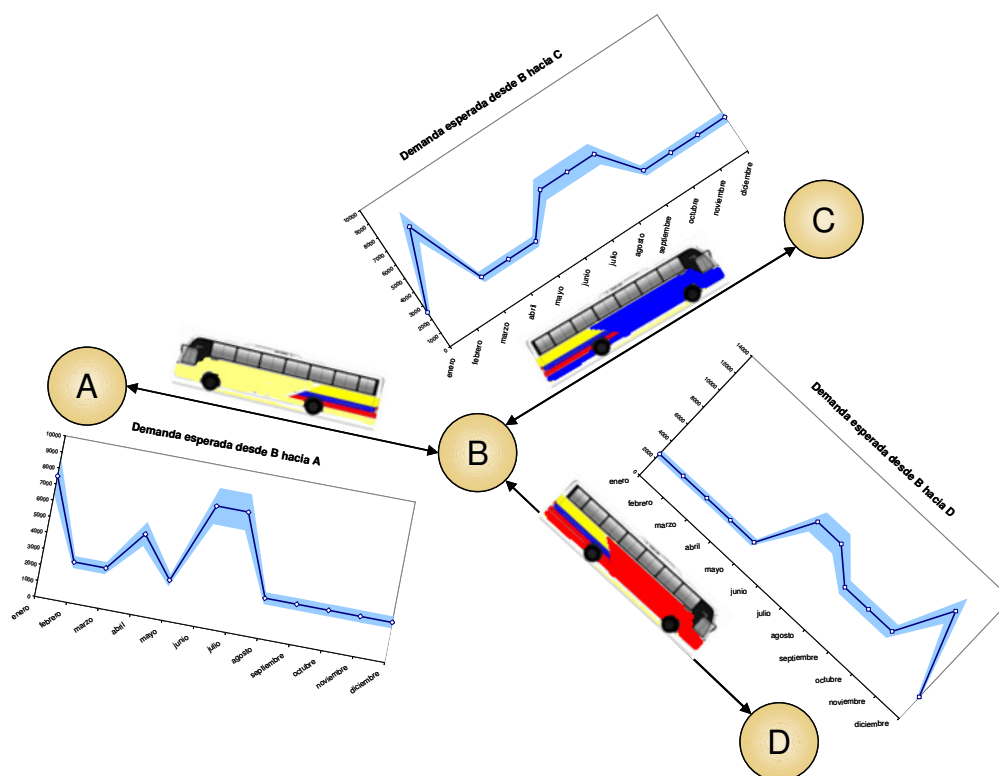
Teniendo en cuenta lo anterior se puede decir que el problema central del sector es que la operación de un número limitado de empresas oferentes en cada mercado (definido como ruta y nivel de servicio) ha tenido algunas consecuencias relacionadas entre sí, como son:

- Sobrecapacidad durante ciertas épocas del año y de capacidad insuficiente en otras.
- Volatilidad en el precio al comparar entre temporadas.
- Rutas que son poco viables dada la capacidad instalada y el nivel de demanda vs. rutas que obtienen rentas extraordinarias debidas igualmente a desajustes entre la capacidad instalada y los movimientos de la demanda.
- Desequilibrio en la capacidad de negociación entre empresas, propietarios y conductores.

Ejemplo

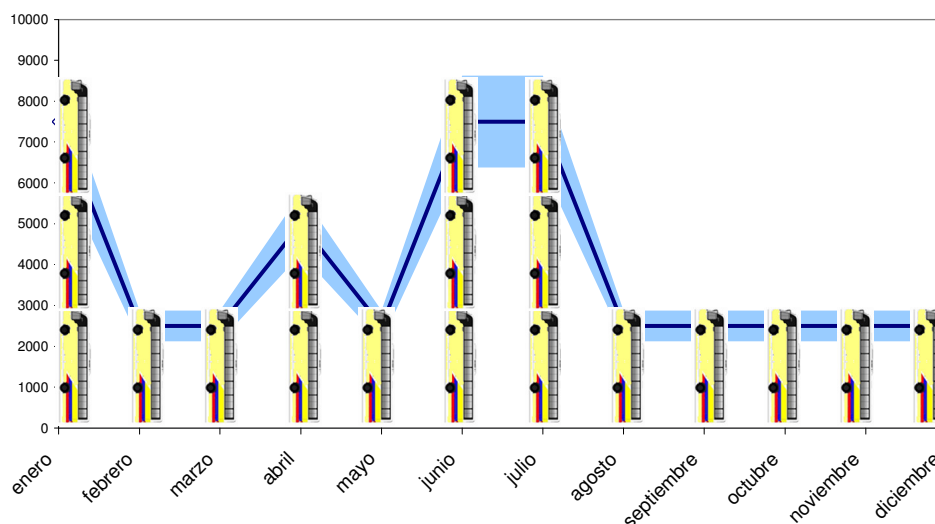
Supongamos que sólo hay tres rutas en el país y que cada una es atendida por una sola empresa. Cada destino tiene su propio esquema de estacionalidades.

Esquema 1.1



Supongamos que la demanda de A a B es mayor en enero, semana santa, junio y julio. El resto del año se mantiene en un nivel bajo. En la situación ideal, se requeriría un tamaño de parque diferente en cada periodo de tiempo, acorde con el tamaño de la demanda esperada.

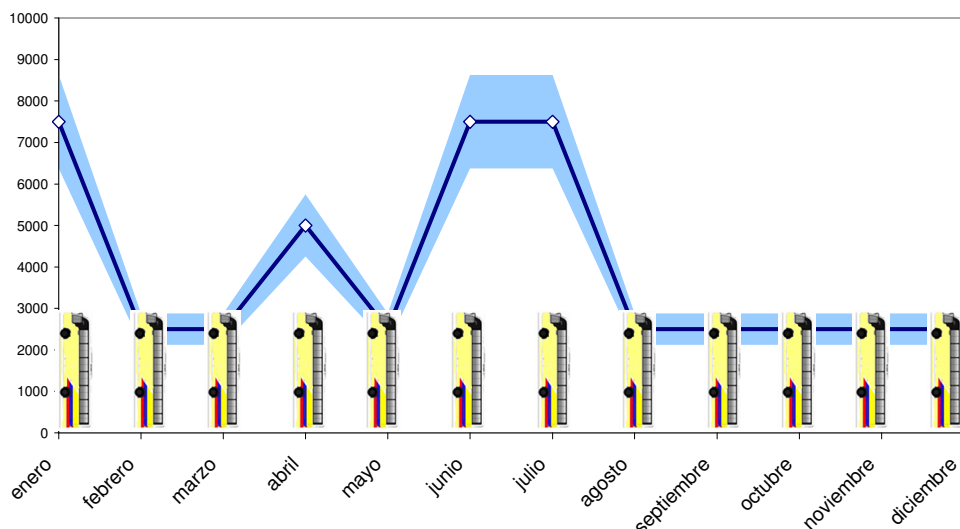
Esquema 1.2
Demanda esperada desde B hacia A



La solución que maximiza los ingresos de la empresa afiliadora es tener el máximo número de vehículos afiliados. La afiliación que cobra a cada propietario corresponde a la renta que la empresa extrae de un activo estratégico muy valioso cuyo uso le fue dado en forma casi exclusiva. Esta solución resultaría demasiado costosa para el sistema y además genera una gran sobrecapacidad en temporada baja.

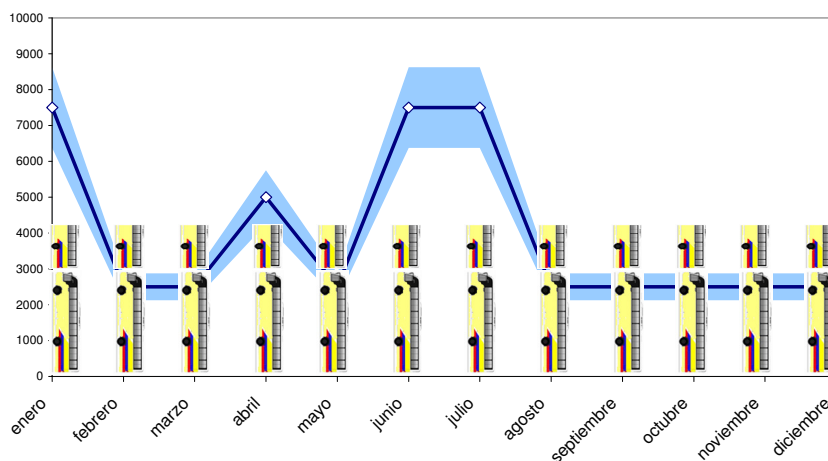
Valga decir que esta solución también le gusta al usuario en la medida que siempre habrá disponibilidad suficiente para transportarlo. Sin embargo, si la oferta está altamente concentrada, esto no evitará que las tarifas suban hasta la máxima disponibilidad a pagar.

Esquema 1.3
Demanda esperada desde B hacia A



La solución que más le gusta a los propietarios (y conductores) es la que minimiza los costos de inversión y que en temporadas altas ajusta la demanda con mayores tarifas y logra plena ocupación lo cual reduce los costos medios de operación.

Esquema 1.4
Demanda esperada desde B hacia A



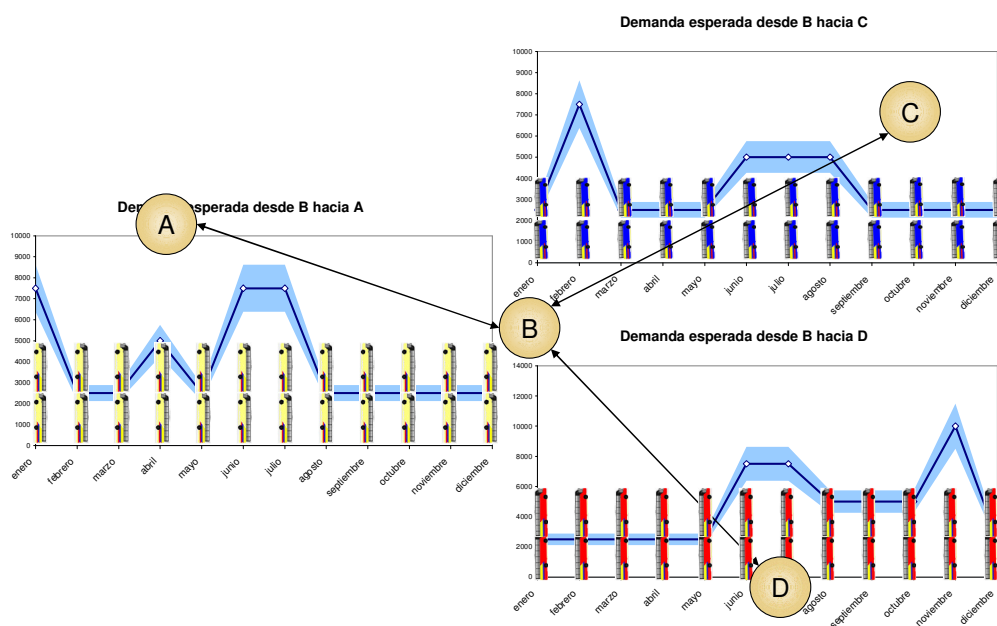
En la solución que calcula el MT, se estima la demanda en baja temporada pero, dada la libertad de horarios, se permiten ajustes en la oferta. En consecuencia, conserva ambos problemas (volatilidad de tarifas y sobreoferta) aunque los reduce un poco.

En los estudios de demanda del Ministerio, o en los que tienen que presentar las empresas para la autorización de nuevas rutas, se busca conocer la demanda insatisfecha; es decir, la diferencia entre la demanda total y la demanda efectiva o ya satisfecha¹⁵. Sin embargo, la demanda total no es un valor fijo, sino una función, que depende de la tarifa que se cobre y de la disponibilidad y capacidad de pago de los usuarios.

Bajo este concepto de demanda no cabe pensar que sea un valor estable que se puede medir con el nivel de ocupación en unas encuestas viales que restringen la demanda a los que pudieron viajar y no a todos los que habrían querido viajar en condiciones diferentes de tarifa.

Al flexibilizar la entrada al mercado la oferta misma se adecuará, con buses provenientes de otras rutas, más rápido de lo que puede hacerlo la regulación.

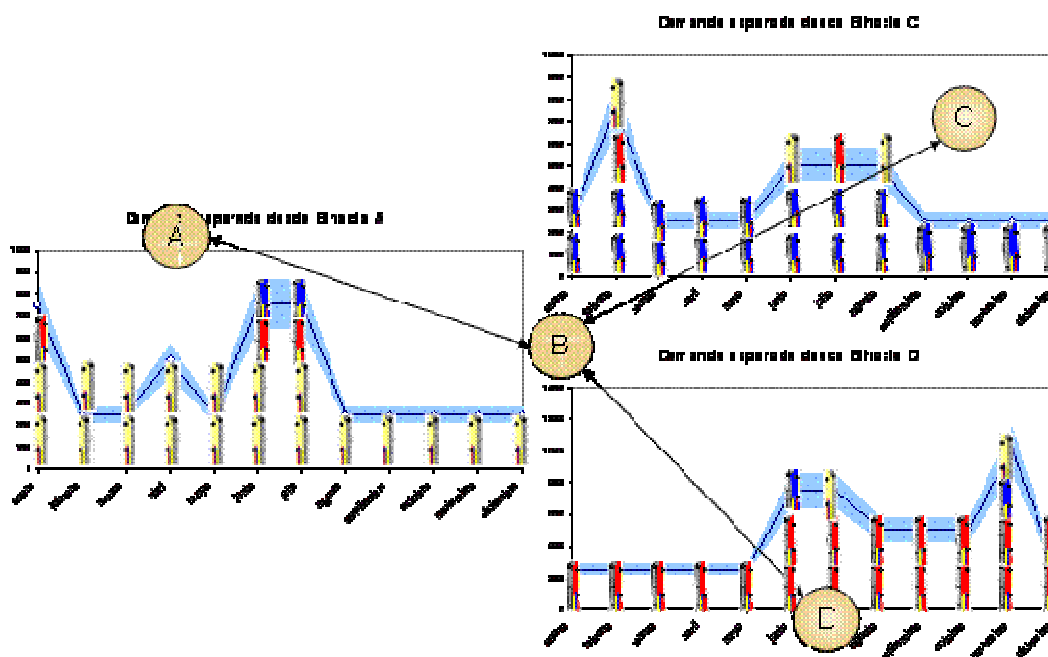
Esquema 1.5



En este ejemplo en los picos coincidentes sigue habiendo insuficiencia, pero si se expande el ejemplo a más rutas y se considera una periodicidad diaria el ajuste se logra.

¹⁵ Artículos 25 y 29 del Decreto 171 de 2001.

Esquema 1.6



1.5 PROPUESTA REGULATORIA

La propuesta regulatoria en el caso del servicio de transporte carretero intermunicipal de pasajeros está construida sobre cuatro pilares:

- Reducción de barreras jurídicas de entrada al mercado
- Regulación de los terminales de transporte
- Vigilancia del mercado para la regulación de tarifas
- Promoción de la competencia, mediante libertad de prestación del servicio en cualquier ruta existente, de manera ordenada.

Con lo cual, además de los beneficios en precio y calidad del servicio que trae para el usuario la generación de competencia, se espera que haya un cambio en las empresas de transporte pasando de ser empresas afiliadoras a empresas operadoras del servicio.

La ausencia de cualquiera de estos pilares de la propuesta pondría en riesgo sus bondades. Pero, especialmente si no existe libertad de prestar el servicio en los mercados o rutas (carencia del cuarto pilar en el orden listado arriba), desde luego con reglas que garanticen un orden como las que se exponen más adelante, y si no se regulan los terminales (segundo

pilar) de manera que se garantice su acceso a todos los operadores que lo requieran y satisfagan los requerimientos mínimos, la propuesta se desploma.

1.5.1 Reducción de barreras jurídicas de entrada al mercado

La habilitación de las Empresas de Transporte se constituye en una barrera de entrada al mercado que impide que en mercados de menor tamaño pueda existir una mayor competencia.

Se propone que las exigencia de un nivel mínimo de capital pagado y suscrito de 300 smmlv se reemplace por un nivel mínimo de activos totales en los mismos 300 smmlv y una relación mínima entre patrimonio/pasivo de uno.

Reducir los requisitos de patrimonio para la habilitación de las Empresas de Transporte permitirá mejorar el nivel de competencia en mercados de menor tamaño, lo cual servirá para consolidar empresas transportadoras que podrán posteriormente competir por los mercados de mayor tamaño.

Actualmente existen empresas propietarias de vehículos que satisfacen las condiciones para ser empresas de transporte, pero deben afiliarse a otras por no tener el privilegio de la autorización de la ruta.

La reducción de las restricciones para crear la empresa será más efectiva si se complementa con programas de financiamiento de la actividad, que permitan la bancarización de los propietarios y pequeñas empresas y un adecuado uso y administración de los recursos disponibles para crédito en el sistema financiero.

1.5.2 Regulación de los terminales de transporte

La ley 105 de 1993 en su artículo 17 estableció que la política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte. La ley 336 de 1996 en su artículo 27 y 28 considera los terminales de transporte como servicios conexos a la actividad transportadora y limita las acciones de control y vigilancia del Ministerio de Transporte a la operación relacionada con el servicio de transporte. El artículo 62 indica que la construcción de terminales debe estar acorde con la planeación municipal y la condiciona al cumplimiento de unos índices mínimos de movilización acordes con la oferta y la demanda de pasajeros

Los terminales de transporte actualmente se rigen por el decreto 2762 de 2001 y sus obligaciones se encuentran consignadas en el artículo 13 de dicho decreto. Entre las obligaciones de los terminales de transporte se indica claramente la siguiente:

“4. Permitir el despacho, únicamente a las empresas de transporte debidamente habilitadas, en las rutas autorizadas o registradas ante el Ministerio de Transporte.

5. *Definir de conformidad con la necesidad del servicio y la disponibilidad física la distribución y asignación de sus áreas operativas.”*

Sin embargo, debe complementarse para dejar claro que los terminales deben adecuarse en su capacidad para poder atender a las nuevas empresas que se autoricen para operar en las rutas que lo incluyen como origen o destino. Esta adecuación no necesariamente debe implicar nuevas obras sino que puede tratarse de una redistribución de las instalaciones actuales¹⁶ hasta donde esto sea posible, pero buscando conservar un nivel razonable de sobrecapacidad que le permita reaccionar oportunamente a las variaciones de la demanda por sus servicios de despacho.

1.5.3 Vigilancia del mercado y reglas de decisión para regular tarifas

La propuesta de vigilancia del mercado y regulación de tarifas consta de:

1. Implementación de un sistema de seguimiento permanente del mercado que incorpore la información requerida para hacer monitoreo del mercado que se explica en este numeral y permita también realizar el concurso de autorización de rutas que se explica en el numeral 1.5.4 y obtener otros datos importantes para el modelo de costos, fuera de los que para este propósito se recogerían en operativos periódicos (ej: bianuales) similares al que se realizó para este estudio utilizando los formatos de Excel y los procesos que se explican en forma detallada en el informe 4 de esta consultoría.
2. Publicación previa por parte de las empresas de las tarifas mínimas y máximas que se cobrarán el siguiente año por parte de las empresas. Esta publicación debe hacerse en terminales, sitios de despacho y vehículos. Como se explica más adelante, el sistema de información tendrá esta información disponible también en Internet.
3. Reporte de las empresas al Ministerio de Transporte y a la Supertransporte, vía el sistema de información, de las tarifas efectivamente cobradas en cada ruta y cada temporada del año anterior.

El no cumplimiento de cualquiera de los dos puntos anteriores implicará sanciones para las empresas.

4. Definición de tres regímenes de regulación de tarifas y un mecanismo de transición entre ellos:
 - Libertad vigilada: Inicialmente todos los mercados relevantes (ruta, clase de vehículo y nivel de servicio). Dentro de este régimen habrá tres niveles de vigilancia que se explican más adelante.

¹⁶ Una manera de aumentar la capacidad con los recursos actuales es que los muelles sean asignados de manera dinámica en la medida que van llegando los vehículos al terminal.

- 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 que, transcurridos los tres niveles de vigilancia del régimen anterior, 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.

5. Implantación del proceso de regulación tarifaria de la forma que se explica en este numeral y que se resume en el cuadro 1.1.

El reporte de tarifas por parte de las empresas, mediante el sistema de información, deberá comprender, al menos, las siguientes variables, que se ingresarán mensualmente por mercado relevante, lo que es, para cada combinación de **ruta atendida, clase de vehículo y nivel de servicio**:

- Número total de pasajeros movilizados en el mes
- Facturación total del servicio en el mes
- Tiempo promedio de viaje obtenido en el mes (tiempo desde que sale el vehículo en el sitio de origen hasta que llega al sitio de destino)
- Tiempo promedio de viaje sin paradas obtenido en el mes (tiempo continuo de recorrido en que solo se hacen paradas por razones de tránsito – ej: semáforos o pequeños recesos por taponamiento vehicular – en que ni el conductor ni los pasajeros evacuan el vehículo)
- Número de viajes efectivamente realizados en el mes

Además, las empresas deberán reportar el número total de vehículos utilizados en ese mes por clase y nivel de servicio.

Para la implementación del sistema de seguimiento permanente del mercado, se deben calcular primordialmente los siguientes indicadores:

- $IHH_J = \sum_i J_i^2$ Donde J_i es la participación de la empresa i en el número total de viajes realizados en el año en el mercado relevante (ruta-nivel de servicio)
- $IHH_N = \sum_i N_i^2$ Donde N_i es la participación de la empresa i en el número total de pasajeros movilizados en el año en el mercado relevante (ruta-nivel de servicio)

- $IHH_F = \sum_i F_i^2$ Donde F_i es la participación de la empresa i en la facturación total por el servicio en el año, en el mercado relevante (ruta-nivel de servicio)
- Tarifa promedio de mercado, TPM, calculada como el promedio de las tarifas reportadas por temporada ponderado por el número de viajes, menos la tarifa de referencia obtenida del modelo de costos eficientes.

En la medida que se vayan generando estadísticas más confiables que las que existen hoy sobre número de pasajeros movilizados, serán mejores indicadores el IHH_N y el IHH_F. Mientras tanto, el IHH_J sería en principio un indicador más confiable y fácil de comprobar. Sea cualquiera de los tres, de acuerdo con el criterio anterior, de manera general se lo denomina IHH para explicar el proceso de regulación tarifaria.

Estos indicadores (IHH y diferencia entre TPM y tarifa de referencia) servirán para definir en qué régimen se encontrará cada mercado:

En el Régimen de Libertad vigilada habría tres niveles de vigilancia. En un primer nivel el Ministerio de Transporte haría seguimiento a los índices de concentración de cada mercado relevante y a las estadísticas de las tarifas ofrecidas en ellos. En aquellos casos en que las tarifas sobrepasen el valor de referencia o en que el índice de concentración de IHH supere 0.5 se avanzaría al segundo nivel de vigilancia.

El segundo nivel correspondería a un estudio, que debe realizar el MT en un tiempo no mayor de dos meses, de las condiciones específicas de la región que puedan afectar el valor de alguno(s) de los parámetros del modelo de costos, en el mercado relevante específico. Si no existen razones para modificar los parámetros del modelo o si luego de actualizar los parámetros del modelo de costos las tarifas reportadas siguen siendo superiores al umbral establecido, se pasaría al tercer nivel de vigilancia. De lo contrario, el mercado relevante continúa en el régimen de libertad vigilada solo que el MT debe estar más atento y promover en lo posible la competencia en esa ruta particular.

Luego, dentro del tercer nivel de vigilancia, se procedería a informar a las empresas, mediante un borrador de resolución, que se va a fijar una tarifa tope promedio anual para esa ruta sometiéndola al régimen de libertad regulada. Se les ofrece un plazo prudencial para hacer comentarios sobre la tarifa establecida los cuales se revisan para identificar si existen costos o situaciones especiales no considerados, debidamente justificados y que repercutan en niveles de eficiencia inferiores a los establecidos.

En el caso que no se encuentre justificación para ajustar la tarifa de referencia o que a pesar de ajustarla esta siga siendo menor que la tarifa promedio del mercado relevante, TPM, se pasaría al régimen de libertad regulada. De lo contrario, el mercado relevante continúa en el régimen de libertad vigilada solo que el MT debe estar más atento y promover en lo posible la competencia en esa ruta particular.

En el Régimen de Libertad Regulada el regulador intervendría para fijar las tarifas máximas del mercado utilizando el modelo de costos eficientes propuesto por Econometría y teniendo en cuenta las revisiones efectuadas en virtud de los niveles segundo y tercero de vigilancia antes explicados. Una vez expedido el acto administrativo o la resolución en que se fijan los topes de tarifa promedio anual, la(s) empresa(s) afectada(s) deberán enviar un calendario de tarifas que permitirán cobros diferenciales en épocas distintas del año pero que en promedio ponderado por viajes deben ser iguales o inferiores a la tarifa tope determinada por el Ministerio.

Si dentro de este último régimen, la empresa de transporte no cumple con la fórmula del tope tarifario, el Ministerio de Transporte podrá establecer un régimen directo de control de precios, en el cual se fija una tarifa homogénea para todo el año igual al resultado del modelo de costos, sin detrimento de las sanciones a que haya a lugar.

En el cuadro siguiente se resume este proceso de regulación tarifaria¹⁷.

Cuadro 1.1

PROCESO DE REGULACIÓN TARIFARIA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS

Revisión anual - Nuevas medidas regulatorias en función del estado regulatorio de precio

ESTADO REGULATORIO DE PRECIO ANTERIOR	TR ≥ TPM	TRR ≥ TPM	IHH	
			≤0,5	>0,5
Precio libre (libertad vigilada)	cumple		Mantiene precio libre	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio libre •Vigila y promueve condiciones de competencia
	no cumple	cumple	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio libre •Vigila y procura mejorar condiciones especiales de costo 	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio libre •Vigila y promueve condiciones de competencia •Vigila y procura mejorar condiciones especiales de costo
		no cumple	Fija precio tope por un año	
Precio tope (libertad regulada)		cumple	Libera precio (libertad vigilada)	•Mantiene precio tope
		no cumple	Fija precio igual para todo el año (control de precios)	
Precio fijo (control de precios)		cumple	Libera precio (libertad vigilada)	•Regresa a precio tope (libertad regulada)
		no cumple	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio fijo •Coloca sanciones a las empresas que no cumplen, drásticas y crecientes según número de períodos contiguos de incumplimiento 	

TR = Tarifa de referencia obtenida con el modelo de costos eficientes y los parámetros normales del mismo

TPM = Tarifa promedio del mercado relevante. Calculada como el promedio ponderado según número de viajes de las tarifas de las distintas temporadas del año anterior reportadas por las empresas. Las empresas que no reporten información serán sancionadas.

TRR = Tarifa de referencia revisada dentro del estudio de máximo dos meses que haría el MT o con la información que reciba el MT de las empresas como reacción a la resolución de borrador (niveles 2 y 3 de vigilancia).

¹⁷ En el caso de transporte de pasajeros coincide el estado regulatorio de precio con el régimen (libertad vigilada, libertad regulada, control de precios); no obstante se utiliza en el cuadro el término “estado regulatorio de precio” para unificarlo con el utilizado en el cuadro 2.1 de la propuesta de transporte de carga, en donde además de los tres regímenes se toman medidas adicionales para generar mayor competencia, que no se pueden aplicar al caso de pasajeros, como la de permitir que el servicio se contrate con los propietarios de vehículos o con particulares.

1.5.4 Promoción de la competencia

La promoción de la competencia tiene como principal medida la libertad de rutas, sin embargo, esta no debe traducirse por ninguna razón en desorganización en la operación del transporte de pasajeros por carretera. Se propone que las empresas decidan cada año, si incursionan en nuevas rutas o si dejan de operar en alguna ruta en la que estén prestando el servicio, lo cual deberán hacerlo en concurso de todas las empresas en los términos que se indican en los puntos 1 y 2 que se exponen más adelante, concurso de cuyo procedimiento y resultados tendrán conocimiento el Ministerio de Transporte, la superintendencia de puertos y transporte, las terminales de transporte y las autoridades territoriales competentes (gobernaciones o alcaldías) y que obligará la publicación en los medios de comunicación impresos y radiodifundidos de las regiones afectadas de las rutas y horarios decididos, por cada empresa.

Esta propuesta entonces permite flexibilizar la oferta mediante libertad de inscripción de cualquier empresa en cualquier ruta, cumpliendo un conjunto de condiciones, que se presentan a continuación:

4. Anualmente el Ministerio abrirá un concurso para autorizar la operación en todas las rutas. El permiso se dará a toda empresa que pueda demostrar que está en capacidad de cumplir con los siguientes requisitos
 - Estar constituida y habilitada la empresa,
 - Estar al día en impuestos,
 - No haber sido sancionada en los últimos dos años por competencia desleal.
5. El concurso se hará en la siguiente forma utilizando un sistema de información a través de Internet.
 - El Ministerio escoge los mercados relevantes que incluirá en el procedimiento y los hará públicos con seis meses de anticipación como mínimo.
 - Las empresas solicitan una clave al Ministerio de Transporte y este luego de verificar que cumple los requisitos anteriores otorga la clave para ingresar al sistema.
 - Entre el 1 de julio y el 31 de julio, cada empresa inscrita deberá poder entrar al sistema y escoger en qué horarios (frangas de una hora) va a participar en los mercados relevante que desee y con que tipo de vehículo. En cada una de ellos ingresará una tarifa mínima y una tarifa máxima, la cual permanecerá encriptada y solo se podrá conocer hasta el final del proceso.
 - El 1 de agosto el sistema debe publicar para cada mercado relevante y horario, el número de itinerarios por tipo de vehículo.

- Entre el 1 de agosto y 15 de agosto, con la información publicada, se realizará una segunda vuelta en donde cada empresa podrá reubicar entre mercados relevantes o retirar itinerarios. El único caso en donde se podrán adicionar itinerarios nuevos es en aquellos mercados relevantes en donde no haya empresas inscritas.
 - Si entre la primera y la segunda vuelta en algún mercado relevante se presentaran movimientos de itinerarios superiores al 25% de los inscritos, se llevará a cabo una nueva iteración entre el 16 y el 22 de agosto con las mismas regla y se seguirá iterando, en periodos de 7 días calendario hasta cuando los cambios sean inferiores al 25% o cuando se completen cinco iteraciones.
 - Si terminado este ejercicio existen mercados relevantes no atendidos, el Ministerio entrará a analizar dichos mercados para determinar las razones de esta situación y con base en ello formular una estrategia adecuada para garantizar el servicio si es del caso.
 - A partir del momento en que se cierra cada mercado relevante, el sistema debe hacer públicas las tarifas que las empresas declararon y calculará el promedio de los máximos y el promedio de los mínimos ponderando en ambos casos por el número de itinerarios asociados a cada tarifa.
 - Los terminales tendrán hasta el 31 de diciembre para adecuarse de manera que garanticen que cada empresa que funcionará en su jurisdicción pueda llegar y salir en las franjas horarias correspondientes. Al interior de la franja el terminal podrá asignar la distribución de las salidas.
 - En cada mercado, tanto en los buses como en el terminal, deben publicarse las tarifas mínimas y máximas calculadas y aprobadas por el Ministerio y la tarifa vigente que cada empresa se encuentra cobrando. Sólo podrá cobrar la tarifa que está publicada y todo cambio en la tarifa comenzará a regir el día siguiente.
6. En cada ruta en la cual se inscribe la empresa deberá tener como mínimo un itinerario permanente (hora y día de semana) en que se compromete a prestar el servicio durante todo el año.
- Por cada itinerario permanente que inscriba tendrá derecho al mismo número de despachos flexibles (libres) por mes en la misma ruta o en un tramo de ella. De estos despachos flexibles deseados, la empresa debe dar aviso tanto al Ministerio de Transporte como a la Superintendencia y al Terminal de Transporte, con al menos quince días calendario de anticipación. Si no lo hace pierde el derecho ese mes.

Ejemplo:

- Después de realizado el concurso explicado en el punto 2 la empresa XYZ queda inscrita en la ruta de A a B en el horario de las 6pm todos los viernes, sábados y domingos; entonces, durante el año tendrá 156 despachos fijos anuales con meses de 12 y meses de 13 despachos. Cada mes puede evaluar si está interesada en utilizar sus 12 o 13 despachos flexibles en uno o varios días de alta demanda.
- Si en junio, por ejemplo, desea operar todos los 13 despachos a que tiene derecho el día 28 de junio (ej.: haciendo despachos cada hora desde las 6am hasta las 6pm), antes del 5 de junio debe informar al Ministerio de Transporte, a la Supertransporte y al Terminal las franjas horarias en las que piensa utilizar su derecho y el número

El terminal de transporte tendrá esos quince días para organizar los despachos y realizar las actividades necesarias para que la organización del despacho no tenga problemas. Si varias empresas avisan que saldrán en la misma franja horaria, el terminal de transporte deberá distribuir adecuadamente las horas de salida de manera que no se presenten fenómenos de competencia desleal. La forma de asignar estos horarios deberá ser transparente y consultada con las empresas involucradas para identificar posibles problemas y buscar sus soluciones.

Es fundamental que en la regulación de los terminales se incluyan parámetros generales que le faciliten a los terminales su labor de asignación de los horarios de salida dentro de rangos de una hora que garanticen que se distribuya adecuadamente la oferta disponible.

1.5.5 Cambio de empresa afiliadora a empresa operadora del servicio

Teóricamente las empresas de transporte son las encargadas de la comercialización del servicio, pero en la práctica se está dejando en manos del propietario y/o del conductor la mayor parte del riesgo de mercado.

Cuando el Código de Comercio habla de que la empresa de transporte tiene la custodia de la persona transportada implica que tiene una responsabilidad con el pasajero que se traduce en un contrato de transporte entre la empresa y el pasajero. La responsabilidad implícita en este contrato no es delegable en la medida que la ley exige que la empresa transportadora deba ser habilitada para tal fin y esta no tiene la facultad de habilitar a terceros para prestar el servicio.

En la práctica frecuente y dependiendo de la ruta, el nivel de servicio y la temporada, la empresa vende una proporción de los pasajes, pero el resto corresponde a personas que toman el vehículo por el camino y estas personas finalmente terminan estableciendo un

contrato de transporte con el conductor y no con la empresa, pues en estos casos tanto la remuneración de la empresa como la del propietario no se afectan, mientras que la remuneración del conductor sí varía.

La situación ideal es aquella en la cual cada agente es remunerado de acuerdo al valor agregado que aporta dentro de la cadena de servicio. La empresa como responsable de la custodia y comercializadora del servicio, al asumir los riesgos de mercado tendrá una remuneración variable de acuerdo a las fluctuaciones del mercado. En ese orden de ideas, el propietario que invierte en un vehículo obtendría una renta sobre el uso de su activo y el conductor, quien aporta su mano de obra, obtendría una remuneración salarial bajo las diferentes modalidades de contratación legales existentes en el país.

Las causas de las distorsiones que actualmente se presentan en la remuneración de los agentes se originan en dos situaciones:

- Las dificultades para la movilidad de una empresa a otra por parte de conductores y propietarios, así como las dificultades para crear nuevas empresas y obtener permisos para operar rutas, por las restricciones de entrada al mercado. Genera poder de dominio de las empresas sobre los propietarios y de los propietarios frente a los conductores.
- La exclusividad de algunas empresas en ciertas rutas ha llevado a que el permiso de operar la ruta se haya convertido en un activo susceptible de devengar una renta, y al poder imponer sus condiciones frente a los propietarios, la empresa encuentra esquemas de maximización de sus ingresos y minimización de sus riesgos y algo similar sucede en las condiciones entre propietarios y conductores.

Se espera que al reducir las barreras de entrada y permitir el libre acceso a las rutas, aumente las posibilidades de movilidad de propietarios y conductores, lo cual a su vez reducirá el poder de dominio de las empresas sobre estos. Existiendo varias empresas en cada ruta, los conductores preferirán trabajar con las empresas que les ofrezcan mejores condiciones de estabilidad laboral.

Sin embargo es conveniente que el Ministerio monitoree en el futuro esta situación para verificar que no se estén presentando prácticas de delegación de riesgos y abuso patronal para tomar en conjunto con las autoridades competentes las medidas que sean del caso.

De esta manera, como una consecuencia de la propuesta de regulación en su conjunto, pero en especial de la reducción de barreras de entrada y del libre acceso a las rutas en las condiciones de orden que implica el concurso explicado en el numeral anterior, se espera un cambio substancial del sector en cuanto al papel de las empresas de transporte, que pasarían de ser fundamentalmente afiliadoras a ser operadoras del servicio de transporte intermunicipal de pasajeros.

1.6 TRANSICIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DEL ESQUEMA REGULATORIO

Se propone implementar la regulación de una manera gradual.

Inicialmente se propone incluir sólo los mercados relevantes de las rutas existentes que utilizan la red troncal y transversal del país. En el caso de rutas embebidas el Ministerio deberá estudiar si las presenta como rutas separadas o deja únicamente la más larga con opción de utilizar los despachos flexibles en el tramo correspondiente a rutas cortas solamente en temporadas de alta demanda.

En la medida que el Ministerio y los agentes ganen experiencia en el manejo de la regulación y se desarrollen los sistemas de información necesarios, se podrá pasar a aplicar el procedimiento de autorización de rutas en la red secundaria y terciaria.

1.7 ANÁLISIS DE LA SOLUCIÓN PROPUESTA

Además de las ventajas para el usuario y de cambio del papel de las empresas de transporte, mencionadas anteriormente, la propuesta regulatoria planteada tiene las siguientes:

- Los **criterios establecidos** en la propuesta permiten que las tarifas sean fijadas por el mercado, en donde éste funciona, y con una fórmula tarifaria que nace de un modelo de costos eficientes, en los relativamente pocos casos en que esto podría no ocurrir.
- El principio de **solidaridad**, se traduce en que al ampliar la oferta en épocas de demanda alta puedan viajar tanto las personas con alta capacidad de pago como las que tienen una capacidad de pago menor con el límite en el costo de prestación del servicio.
- La libertad de acceso a las rutas y la ampliación del acceso a los terminales representan una **expansión** del servicio que se traduce a su vez en una más adecuada **cobertura** en el servicio público de transporte carretero intermunicipal de pasajeros.
- Las **fórmulas tarifarias** recomendadas se adecuan a la situación de cada mercado relevante y **sirven de base** a la regulación de precios del servicio público de transporte carretero intermunicipal de pasajeros en los regímenes de libertad regulada y de control de tarifas.
- En la medida que el modelo de costos planteado utiliza parámetros de eficiencia permite **estandarizar** el punto de comparación frente a las tarifas de mercado para el servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros. El modelo se calcula

de acuerdo a la **clase de vehículo y nivel de servicio**, cuando el nivel de servicio implique que se trata de un mercado distinto.

- La solución propuesta responde a un análisis del **comportamiento de la demanda** en las diferentes temporadas del año, y bajo el esquema de mercado propuesto la demanda resulta un elemento fundamental en la determinación de los precios del servicio público de transporte carretero intermunicipal de pasajeros.
- Finalmente, el **esquema de transición** propuesto, desde la situación actual a la aplicación de las metodologías recomendadas, permite obtener aprendizajes para el Ministerio y para los agentes del sector.

1.8 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN

Los instrumentos y herramientas de regulación requeridas para la implementación de la solución propuesta son de dos tipos: legales y tecnológicos. Los de tipo legal, numeral 1.8.1, comprenden un conjunto de modificaciones que deben llevarse a cabo sobre las normas vigentes mientras que los de tipo tecnológico, numeral 1.8.2, tienen que ver con el sistema de información requerido tanto para operar la autorización de rutas como para hacer seguimiento al mercado.

1.8.1 Herramientas legales y normativas

Los cambios requeridos en la normatividad se refieren principalmente a tres temas: cambio en los requisitos para la habilitación de empresas, modificaciones en los procedimientos para otorgar permisos para operar rutas y adecuación de la regulación de terminales de transporte. A continuación se presentan algunas recomendaciones en cuanto a modificaciones normativas con el fin de implementar la propuesta de regulación tarifaria del sector realizada por Econometría.

a. Requisitos para la habilitación de empresas

El decreto 171 de 2001 establece los siguientes requisitos para que una empresa de transporte pueda obtener su habilitación:

1. *Solicitud dirigida al Ministerio de Transporte, suscrita por el representante legal.*
2. *Certificado de existencia y representación legal expedido con una antelación máxima de treinta (30) días hábiles, en el que se determine que dentro de su objeto social desarrolla la industria del transporte.*
3. *Indicación del domicilio principal y relación de sus oficinas y agencias, señalando su dirección.*

4. Descripción de la estructura organizacional de la empresa relacionando la preparación especializada y/o la experiencia laboral del personal administrativo, profesional, técnico y tecnólogo contratado por la empresa.
5. Certificación firmada por el representante legal sobre la existencia de los contratos de vinculación del parque automotor que no sea de propiedad de la empresa. Así mismo una indicación de los vehículos propios.
6. Relación del equipo de transporte propio, de los socios o de terceros con el cual se prestará el servicio, con indicación del nombre y número de la cédula del propietario, clase, marca, placa, modelo, número del chasis, capacidad y demás especificaciones que permitan su identificación, de acuerdo con las normas vigentes.
7. Descripción y diseño de los colores y distintivos de la empresa.
8. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa y del fondo de reposición del parque automotor.
9. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa de revisión y de mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio.
10. Estados financieros básicos certificados de los dos (2) últimos años, con sus respectivas notas. Las empresas nuevas sólo requieren el balance general inicial.
11. Declaración de renta de la empresa solicitante, correspondientes a los dos (2) años gravables anteriores a la presentación de la solicitud, si por ley se encuentra obligada a cumplirla.
12. Demostración de un capital pagado o patrimonio líquido de acuerdo al valor resultante del calculo que se haga en función de la clase de vehículo y el número de unidades fijadas en la capacidad transportadora máxima para cada uno de ellos, el cual no será inferior a trescientos (300) SMMLV., según la siguiente tabla:

GRUPO A *1 SMMLV.*
4 – 9 PASAJEROS
(AUTOMOVIL, CAMPERO, CAMIONETA)

GRUPO B *2 SMMLV.*
10 – 19 PASAJEROS
(MICROBUS)

GRUPO C *3 SMMLV.*
MAS DE 19 PASAJEROS
(BUS, BUSETA)

Las empresas podrán acogerse a las siguientes fechas y porcentajes para acreditar el capital pagado o patrimonio líquido:

A la fecha de solicitud de la habilitación 70%

A marzo 31 de 2.002 85%

A marzo 31 de 2.003 100%

El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV.) a que se hace referencia, corresponde al vigente en el momento de cumplir el requisito.

Durante los primeros cuatro (4) meses de cada año, las empresas habilitadas ajustaran este capital o patrimonio líquido de acuerdo con la capacidad transportadora máxima con la que finalizó el año inmediatamente anterior.

El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria será el precisado en la legislación cooperativa, Ley 79 de 1988 y demás normas concordantes vigentes.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.

Durante los primeros cuatro (4) meses de cada año, las empresas habilitadas ajustan este capital o patrimonio líquido de acuerdo con la capacidad transportadora máxima con la que finalizó el año inmediatamente anterior.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.

13. *Copia de las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual establecidas en el presente Decreto.*
14. *Duplicado al carbón de la consignación a favor del Ministerio de Transporte por pago de los derechos correspondientes, debidamente registrado por la entidad recaudadora.*

PARAGRAFO PRIMERO.- Las empresas que cuenten con revisor fiscal, podrán suplir los requisitos establecidos en los numerales 10, 11 y 12 de este artículo con una certificación suscrita por el representante legal, el contador y el revisor fiscal, donde conste la existencia de las declaraciones de renta y de los estados financieros con sus notas y anexos, ajustados a las normas contables y tributarias en los dos (2) últimos años y el cumplimiento del capital pagado o patrimonio líquido requerido.

Con esta certificación, se deberá adjuntar copia de los dictámenes e informes y de las notas a los estados financieros, presentados a la respectiva asamblea o junta de socios, de los mismos años.

PARAGRAFO SEGUNDO.- Las empresas nuevas deberán acreditar los requisitos establecidos en los numerales 5, 6 y 13 en un término improrrogable no superior a seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución que le otorga la habilitación so pena que este sea revocada.

Se propone cambiar el requisito número 12 por:

12. Demostrar un valor total del capital pagado no inferior a 50 SMMLV y un valor de los activos igual o superior a 300 SMMLV siempre y cuando el valor de los pasivos no supere el valor del patrimonio.

b. Permiso para operar en una ruta

La ley 336 de 1996 en su artículo 17 establece que *“El permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los Reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización”*. Luego en su artículo 19 indica que *“El permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte”*.

Hasta este punto la propuesta de libre acceso a las rutas con concurso para su determinación y final autorización del ministerio, que se ha propuesto, se adecua a lo previsto en la Ley

Finalmente el artículo 21 establece la posibilidad de licitaciones de concesión pero con restricciones y advertencias sobre la necesidad de promover la competencia y evitar el monopolio *“La prestación del servicio público de transporte en los distintos niveles y modalidades **podrá** (la negrilla es nuestra) convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en Licitación Pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto General de Concentración de la Administración Pública. No podrá ordenarse la apertura de la Licitación Pública sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización.*

En todo caso el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, deberá incluir como criterio de adjudicación, normas que garanticen la competencia y eviten el monopolio.

Lo dispuesto en el primer inciso también se aplicará cuando la iniciativa particular proponga conjuntamente la construcción de la infraestructura del transporte y la prestación del servicio, o la implantación de un sistema de transporte masivo.

En todo caso, al usuario se le garantizarán formas alternativas de transporte para su movilización”.

La ley plantea entonces la vía de contratos de concesión por licitación como una posibilidad pero no obliga su utilización. Pero si se escoge la vía contractual, la licitación sería obligatoria. En cambio, si se otorgan permisos (no contratos) la Licitación Pública no es obligatoria

El decreto 171 de 2001 señala que *“La prestación de este servicio público de transporte estará sujeta a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación por parte del Ministerio de Transporte”*, es decir que permite que las rutas se asignen por permiso, contrato de concesión o contrato de operación. Sin embargo en el artículo 21 indica que debe adelantarse una licitación con libre concurrencia *La prestación del servicio publico de transporte de pasajeros por carretera, excepto en el nivel preferencial de lujo, será regulada y su autorización será el resultado de una licitación pública, en la que se garantizará la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas.*

En consecuencia la asignación de rutas actualmente se hace por licitación pública, previa determinación de las necesidades de nuevos servicios de movilización por parte del Ministerio de Transporte.

Luego la resolución 7811 de 2001 autorizó la libertad de horarios siempre y cuando se difundan los nuevos horarios con una antelación no menor a 5 días y que la modificación o incremento de los horarios en una ruta no supongan la suspensión de los servicios autorizados en otras rutas.

En consecuencia sería necesario modificar el decreto 171 de 2001 para cambiar la frase *“La prestación del servicio publico de transporte de pasajeros por carretera, excepto en el nivel preferencial de lujo, será regulada y su autorización será el resultado de una licitación pública, en la que se garantizará la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas”*. Que quedaría *“La prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, será regulada y la autorización de rutas se llevará a cabo mediante un mecanismo que garantice la libre concurrencia y la libertad de acceso. Este mecanismo debe contar con el concurso de las empresas interesadas en operar en cada una de las rutas autorizadas por el Ministerio de Transporte y se podrá implementar de manera gradual”*.

c. Terminales de transporte

Como ya se ha mencionado los terminales de transporte están regulados por el Decreto 2762 de 2001, en cuyo artículo 3 indica: *“NATURALEZA JURIDICA DE LOS TERMINALES.- Las empresas administradoras y operadoras de terminales de transporte terrestre automotor son sociedades de capital privado, público o mixto, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio y organización propios y se registrarán por las disposiciones pertinentes de acuerdo al tipo de sociedad que se constituya”*

Para implementar la propuesta regulatoria deberá agregarse un artículo del siguiente tenor:

Artículo 17º “Las Terminales de Transporte cumplirán con las normas que prohíben prácticas restrictivas de la competencia contenidas en la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, y sobre competencia desleal contenidas en la Ley 256 de 1996.

Las Terminales de Transporte estarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte. No obstante, en cuanto se trate de prácticas restrictivas de la libre competencia, fusiones e integraciones empresariales y conductas de competencia desleal, la inspección, vigilancia y control corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo ordenado por el Decreto con fuerza de ley 2153 de 1992 y la Ley 510 de 1999.

Por otra parte las obligaciones de los terminales de transporte se encuentran consignadas en el artículo 13 de dicho decreto. Entre las obligaciones de los terminales de transporte se indica claramente la siguiente:

- “4. *Permitir el despacho, únicamente a las empresas de transporte debidamente habilitadas, en las rutas autorizadas o registradas ante el Ministerio de Transporte.*
5. *Definir de conformidad con la necesidad del servicio y la disponibilidad física la distribución y asignación de sus áreas operativas.”*

Se propone adicionar las siguientes obligaciones a este artículo:

12. Adecuar permanentemente sus instalaciones a las necesidades de la operación, manteniendo una capacidad sobrante razonable, que le permita atender las nuevas empresas que sean autorizadas para operar en las rutas que incluyen el Terminal como origen o destino, sean estos principales o intermedios. Por ninguna razón un terminal de transporte podrá negarse a despachar, en condiciones de equidad, oportunidad, calidad y seguridad, a una empresa que ha sido autorizada para operar en una ruta que lo incluya.
13. Considerar en sus reglamentos el área de taquillas dentro de las áreas operativas de libre disposición del terminal para su adecuación de acuerdo con las necesidades de la operación. Por ninguna razón un terminal de transporte podrá negarse a asignar una taquilla a una empresa que ha sido autorizada para operar en una ruta que lo incluya.

En todo caso debe tenerse en cuenta que las Terminales pueden crear “terminales de operación satélite -periférica-” según el Decreto 2028/06, previa autorización del Ministerio de Transporte. Lo cual los dota de una herramienta para adecuarse permanentemente a las necesidades del servicio.

1.8.2 Herramientas tecnológicas

Se ha recomendado, para reducir la asimetría de la información y dotar al regulador de elementos de juicio, implementar un sistema de información con un modulo para la información de transporte carretero de carga y otro módulo de transporte carretero intermunicipal de pasajeros.

Las funciones de este sistema en cuanto al transporte de pasajeros serán las siguientes:

- Permitir el desarrollo del procedimiento descrito para el concurso en el cual se definen los permisos para operar rutas de pasajeros. Para esto deberá ser capaz de:
 - Publicar en Internet un conjunto de rutas seleccionadas con participación en el Ministerio de Transporte de la Dirección de Transporte, para tener en cuenta aspectos técnicos, y de la Oficina de Regulación Económica, para incluir los criterios de su resorte,
 - Asignar contraseñas de acceso a las empresas de transporte determinadas por el Ministerio y permitir el cambio de dicha contraseña por parte de cada empresa.
 - Permitir el ingreso de información por parte de las empresas y la validación de la calidad de la misma. Incluyendo la posibilidad de encriptar la información de tarifas máximas y mínimas entre el momento de su ingreso al inicio del concurso y su publicación oficial una vez cerrado el mismo para cada ruta.
 - Publicar el resultado de la información ingresada por todas las empresas entre iteraciones del concurso, en lo que tiene que ver con itinerarios en cada ruta, por clase de vehículo y nivel de servicio.
 - Contabilizar el porcentaje de cambios en itinerarios entre vuelta y vuelta para determinar en que rutas se cierra el proceso y en cuáles se continúa, hasta un máximo de 5 iteraciones.
 - Publicar, una vez realizado el cierre en cada ruta, la información de itinerarios por clase de vehículo y nivel de servicio y las tarifas máximas y mínimas que permanecían encriptadas hasta ese momento, así como calcular y publicar el promedio ponderado de las tarifas mínimas y máximas, ponderando por el número de itinerarios en cada tarifa.
- Permitir diferentes perfiles de usuario con diferentes niveles de acceso a los componentes del sistema. Uno de esos perfiles debe ser de acceso anónimo de manera que cualquier persona pueda consultar los reportes sobre empresas autorizadas, itinerarios, rango de tarifas en cada una de las rutas incorporadas en este mecanismo por el Ministerio.

- Permitir por parte del Ministerio crear, modificar y eliminar rutas, franjas horarias y usuarios en el sistema.
- Almacenar la información generada en el proceso de manera que se pueda consultar y reconstruir con facilidad los concursos actuales y anteriores.
- Permitir el ingreso de información diferente a la necesaria para el concurso, a nivel de ruta-tipo de vehículo y nivel de servicio, como: el valor de las ventas, el número de viajes realizados, el tiempo de viaje promedio, el número de pasajeros movilizados, tarifas efectivamente cobradas¹⁸ y demás datos requeridos por el modelo de costos eficientes, con sus correspondientes verificaciones de consistencia. La información para el modelo de costos eficientes será sólo de conocimiento y uso restringido en el Ministerio de Transporte.
- Almacenar la información ingresada.
- Calcular la tarifa promedio¹⁹ de cada mercado relevante.
- Contener la tarifa de referencia de cada mercado relevante, la cual se obtiene siguiendo el proceso de obtención de información y cálculos que se describe en los numerales 1.1.8 y 1.2.1 del informe 4, cuyas bases constituyen el contenido del capítulo 2 del informe 2 del estudio
- Calcular el IHH²⁰ tanto por número de viajes, como por ventas y por pasajeros movilizados.
- Elaborar cuadros de reporte de los indicadores de seguimiento, en formatos compatibles con hoja de cálculo y pdf.
- Generar alertas en diferentes niveles cuando en un mercado relevante se presenten valores del IHH superiores a 0.5 y tarifas mayores a la tarifa de referencia.
- Posibilidad de exportar datos de manera georeferenciable para que puedan ser representados en mapas para su reporte por los programas de georeferenciación disponibles en el Ministerio de Transporte.

¹⁸ Si hubo cambios de tarifa durante el mes se deben reportar los periodos en los cuales estuvo vigente cada tarifa

¹⁹ El cálculo de la tarifa máxima ofrecida en un mercado relevante específico (T_{Max}) corresponde al promedio ponderado según número de viajes, de las tarifas en las distintas temporadas del año, reportadas por cada una de las empresas que participan en él ($T_{Max,i}$). Se sugiere utilizar como ponderador la participación en el mercado de cada empresa (S_i) de tal manera que la tarifa máxima ofrecida (T_{Max}) sería:

$$T_{Max} = (\sum_{ij} J_{ij} T_{ij}) / JT$$

Donde J_{ij} = número de viajes que realizó la empresa i en la temporada j , en el mercado relevante en consideración y JT = es el número total de viajes realizados en dicho mercado.

²⁰ El índice de Herfindahl-Hirshman es una medida de concentración del mercado y permite calcular el número de empresas equivalentes que compiten en un mercado. Se define como:

$$IHH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

2. PROPUESTA REGULATORIA PARA EL TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA EN COLOMBIA

En este capítulo se describe la propuesta regulatoria para el Transporte Carretero de Carga en Colombia y se desarrollan en forma específica las fórmulas para la Regulación de Precios en este servicio, fórmulas estas que corresponden al objetivo final del estudio que Econometría S.A. ha adelantado para el Ministerio de Transporte.

Antes de entrar a desarrollar este tema es importante tener en cuenta que la regulación se hace necesaria en aquellas situaciones en que las condiciones de los mercados hacen que por si mismos no lleguen a una asignación eficiente de recursos, es decir cuando existen importantes fallas de mercado normalmente relacionadas con que uno de los agentes tenga la capacidad de establecer precios de manera independiente o que pueda incrementarlos por encima de los de los demás sin que esto lo lleve a perder participación en el mercado o en situaciones en que los mercados generan externalidades o presentan problemas intrínsecos de información.

En este orden de ideas en este capítulo se analizan las fallas de mercado del transporte carretero de carga, se identifican las situaciones que pueden requerir de algún tipo de regulación, se sugiere el tipo de regulación que se debe aplicar en cada caso y para aquellos casos que exigirían una regulación de precios se procede a desarrollar las fórmulas tarifarias a ser aplicadas.

Así pues, la primera parte del capítulo está dedicada a definir el servicio carretero de carga a la luz de la normatividad vigente, la segunda a profundizar en las relaciones comerciales que se establecen entre los diferentes agentes relacionados con la prestación del servicio carretero de transporte de carga y la tercera a definir los mercados relevantes para la regulación del transporte carretero de carga.

En el numeral 2.4 se fundamenta la propuesta regulatoria planteada, para lo cual se profundiza en las posibles fallas o situaciones que podrían hacer que un mercado relevante no alcance el óptimo y no se logre la asignación eficiente de recursos. En este numeral se plantean entonces los criterios e indicadores para hacer seguimiento al servicio carretero de carga a la luz de las fallas de mercado que se presentan o pueden presentarse y se proponen los diferentes tipos de regulación que se recomienda utilizar para controlarlas.

En el numeral 2.5 se sintetiza el modelo de funcionamiento que debería buscar el regulador en los mercados relevantes del transporte carretero de carga y se resumen las medidas y fórmulas regulatorias propuestas. Este análisis se complementa con la propuesta de

transición o transformación del mercado, describiendo el orden en que deberían implementarse las medidas propuestas.

Al final del capítulo se indican los instrumentos y herramientas de regulación que permitirían alcanzar el modelo de funcionamiento propuesto. Como principal herramienta para la regulación se plantean la necesidad de un sistema para el manejo de información identificando las necesidades de información para la regulación, las fuentes de la misma y los procesos de cálculo que deben adelantarse para el seguimiento de los mercados y la aplicación de las fórmulas tarifarias bajo el esquema de regulación propuesto.

2.1 DEFINICIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA

El Código de Comercio establece en su artículo 981²¹ que “El transporte es un contrato por medio del cual una de las partes, se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y a entregar éstas al destinatario.”²². Además en su artículo 982 señala como obligación del transportador de carga: “En el transporte de cosas a recibirlas, conducir las y entregarlas en el estado en que las reciba, las cuales se presumen en buen estado, salvo constancia en contrario”²³ e indica en el artículo 994 que: “Cuando el gobierno lo exija, el transportador deberá tomar por cuenta propia o por cuenta del pasajero o del propietario de la carga un seguro que cubra a las personas y las cosas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte”²⁴, que “El transportador no podrá constituirse en asegurador de su propio riesgo o responsabilidad” y que el seguro “será otorgado por entidades aseguradoras, cooperativas de seguros y compañías de seguros, legalmente establecidas”, precisando en el artículo 1118 que “La responsabilidad del asegurador principia desde el momento en que el transportador recibe o ha debido hacerse cargo de las mercancías objeto del seguro y concluye con su entrega al destinatario”²⁵, aunque en todo caso “esta responsabilidad podrá extenderse, a voluntad de las partes, a cubrir la permanencia de los bienes asegurados en los lugares iniciales o finales del trayecto asegurado”.

²¹ El Código de Comercio fue aprobado a través del Decreto 410 del 27 de marzo de 1971 y modificado en algunos apartes que tienen que ver específicamente con el transporte mediante el Decreto 1 del 2 de enero de 1990.

²² En su artículo 1026 el Código de comercio amplía esta definición para el transporte de carga indicando que “A falta de indicación sobre el sitio y fecha en los cuales debe entregarse la cosa, la entrega se efectuará en las oficinas o bodegas que el transportador determine en el lugar de destino”.

²³ El Código de Comercio prevé, en su artículo 1016, que “Cuando se trató de cosas que por su naturaleza sufran reducción en el peso o el volumen por el solo hecho del transporte, el transportador no responderá de la reducción o merma normal, determinadas según la costumbre o los reglamentos oficiales”.

²⁴ El hecho de que el transportador deba tomar un seguro no implica que el propietario de la carga u otros agentes que intervengan en la movilización de la misma no puedan hacerlo, es así que el artículo 1124 del Código de Comercio establece que: “Podrán contratar el seguro de transporte no solo el propietario de la mercancía, sino también todos aquellos que tengan responsabilidad en su conservación, tales como el comisionista y la empresa de transporte”.

²⁵ Con respecto al seguro de transporte el Código de Comercio también indica que a él no aplica el artículo 1071 del mismo, es decir que el contrato de seguro no podrá ser revocado unilateralmente por el asegurador mediante noticia escrita al asegurado, enviada con diez días de antelación.

En materia de transporte lo contenido en el Código de Comercio se complementa con el Estatuto General del Transporte²⁶ que en su artículo 9 aclara el alcance nacional de este servicio, que los transportadores deben contar con una habilitación del Estado y que estos pueden ser personas naturales: “El servicio público de Transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente” y en su artículo 20 prevé la intervención en situaciones particulares que afecten al mercado, ya sea por situaciones de dominio de una empresa o por la aparición de demandas ocasionales: “La autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus Modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte”.

En este orden de ideas, de las leyes colombianas y específicamente el Código de Comercio y del Estatuto General del Transporte, se desprenden algunas consideraciones básicas que permiten delimitar claramente el servicio de transporte carretero de carga, a saber:

- El inicio del servicio tiene lugar en el momento en que la carga se encuentra en el vehículo dispuesta a ser transportada. En consecuencia no hacen parte del servicio ni el embalaje de lo que va a ser transportado ni el proceso de acomodación de esa carga en el vehículo en que va a ser movilizad.
- La finalización del servicio de transporte de carga tiene lugar en el momento en que el vehículo se encuentra en el destino dispuesto para que la carga sea retirada de él, en el mismo estado en que fue recibida salvo los desmedros propios del transporte.
- Si bien es cierto que el cargue y descargue del vehículo no hacen parte del servicio mismo de transporte, el tiempo que estas actividades toman constituye un elemento básico del mismo, en la medida que se afecta directamente el costo del servicio porque los vehículos permanecen parados, sin importar que esas actividades sean o no ejecutadas por la empresa que presta el servicio de transporte.
- El servicio de transporte también se encuentra asociado a un plazo o tiempo al que se compromete quien presta el servicio.
- El servicio de transporte de carga lo realiza un transportador, no necesariamente una empresa, que satisfaga los requisitos mínimos propios y de sus vehículos²⁷ impuestos

²⁶ El Estatuto General del Transporte fue adoptado mediante la ley 336 del 28 de diciembre de 1996.

²⁷ Artículo 991 del Código de Comercio: “Cuando la empresa de servicio público no sea propietaria o arrendataria del vehículo en que se efectúa el transporte, o no lo tenga a otro título el control efectivo de dicho vehículo, el propietario de este, la empresa que contrate y la que conduzca, responderán solidariamente del cumplimiento de las obligaciones que surjan del contrato de transporte. La empresa tiene el control efectivo del vehículo cuando lo administra con facultad de utilizarlo y designar el personal que lo opera, directamente y sin intervención del propietario.”

por las autoridades competentes. Ese transportador, durante el proceso de prestación del servicio, debe ejercer una custodia sobre la carga recibida, respaldada por un seguro si el gobierno lo exige²⁸.

- Finalmente, quien presta el servicio tiene el derecho de cobrar una remuneración o precio por la prestación del servicio.

A estas consideraciones se suman algunas exigencias adicionales que el Ministerio de Transporte agregó al servicio atendiendo al mandato del Código de Comercio, en el sentido de reglamentar el servicio de transporte público terrestre automotor de carga. En el artículo 6 del decreto 173 de 2001²⁹ define este servicio como aquel “destinado a satisfacer las necesidades de movilización de cosas de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto 2044 del 30 de septiembre de 1988”³⁰. Como puede verse, la definición introducida por el Ministerio de Transporte sigue los lineamientos del Código de Comercio involucrando una exigencia adicional para prestar el servicio, que como ya se mencionó no es explícita en el Código de Comercio: que el servicio deba ser prestado por una empresa de transporte.

Por otra parte, en el mismo decreto reglamentario del transporte terrestre automotor de carga el Ministerio de Transporte hizo obligatorio otro de los posibles requisitos previstos en el Código de Comercio: reglamentó que las empresas de transporte público deben “tomar por cuenta propia o por cuenta del propietario de la carga, un seguro que cubra las cosas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte, a través de una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia”³¹.

Las anteriores consideraciones pueden resumirse en la siguiente definición que resume el marco legal y normativo vigente en Colombia: *El servicio de transporte carretero de carga es aquel que tiene por objeto la movilización de cosas entre dos lugares desde el momento en que estas se encuentran dentro del vehículo dispuestas a ser movilizadas hasta que el vehículo se haya en su destino listo para ser descargado, en cierto plazo y por un precio aceptados por las partes, considerando como parte del servicio el seguro que debe tomarse*

²⁸ Artículo 982 del Código de Comercio.

²⁹ El Ministerio de Transporte reglamentó el transporte terrestre automotor de carga mediante el Decreto 173 de 2001.

³⁰ El Decreto 2044 del 30 de septiembre reconoce que “algunos productos de primera necesidad requieren un tratamiento especial, por los cortos recorridos y la alta frecuencia de los viajes, haciéndose necesario permitir su contratación directa entre el usuario y el propietario del vehículo para evitar sobrecostos al consumidor final”, autorizando entonces esa forma de contratación para algunos productos específicos dentro de siete grupos: (i) animales: ganado menor en pie, aves vivas y peces; (ii) productos de origen animal: huevos, leche cruda o pasteurizada y lácteos en general; (iii) empaques y recipientes usados: envases, huacales, tambores vacíos; (iv) productos elaborados: cerveza, gaseosa y panela; (v) productos del agro: aquellos se de en el campo con destino a un centro urbano, excepto el café y productos procesados; (vi) materiales de construcción: ladrillo, teja de barro, piedra, grava, arena, tierra, yeso, balasto, mármol y madera; y (vii) derivados del petróleo: gas propano, kerosene, cocinol, carbones minerales y vegetales envasados y empacados para venta directa al consumidor.

³¹ Artículo 17 del Decreto 173 de 2001.

para cubrir lo que se transporta de los riesgos inherentes al transporte y sin incluir los servicios suplementarios como cargue, descargue o almacenaje de la mercancía, que también pueden ser ofrecidos por quien transporta. El servicio de transporte debe ser prestado por empresas debidamente autorizadas que se obligan a conducir y entregar las cosas en el mismo estado que las reciben y a poner a disposición de quien los contrata los vehículos, para su cargue y descargue, dentro de un tiempo razonable. Las partes subrayadas se derivan de lo introducido por el Ministerio de Transporte al reglamentar el servicio con el Decreto 173 de 2001 y podrían ser retiradas de la definición si solo se quisiera atender a las dos leyes antes mencionadas, el Código de Comercio y el Estatuto General del Transporte.

2.2 AGENTES RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA

Con base en la definición establecida para el transporte carretero de carga es posible identificar los agentes que participan en la relación comercial derivada del mismo, tanto en forma directa como de manera indirecta. Es así que la relación directa se da, tal como se ilustra en la Gráfica 2.1 entre un transportador, que de acuerdo al decreto 173 debe estar constituido como una empresa, y una persona o generador de carga que demanda el servicio, que requiere el servicio de movilización de una carga entre dos lugares.

Grafica 2.1

AGENTES VINCULADOS AL TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA



Ahora bien, para prestar el servicio de transporte carretero de carga el transportador debe contar con unos insumos y requisitos mínimos que son de diversa índole y dentro de los cuales se encuentran: los requerimientos mínimos que debe cumplir el transportador para operar como tal; los gastos administrativos asociados a la prestación del servicio; el manifiesto de carga³² que ampara el transporte de mercancías ante las distintas autoridades y los vehículos necesarios para la movilización de carga, que a su vez implican unos gastos asociados a ellos en combustibles, aceites y demás elementos que se consumen durante la prestación del servicio, así como de mantenimiento de los vehículos y pago de conductores, impuestos y permisos de circulación.

Dentro de los insumos anteriores cabe destacar a los vehículos para la movilización de la carga, que pueden ser o no propios de la empresa de transporte³³ y que en caso de no serlo llevan a la vinculación en el mercado de los propietarios de esos vehículos que quedan obligados a responder solidariamente con las obligaciones derivadas del contrato de transporte³⁴. La relación económica entre las empresas de transporte y los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga se encuentra regulada por precio mínimo mediante la resolución 888 de 2006 del Ministerio de Transporte³⁵.

Por otra parte y como ya se indicó el transporte de carga permite la prestación de servicios suplementarios como el cargue y descargue de los vehículos, el almacenamiento de la carga o el embalaje de la misma. Servicios que pueden ser ofrecidos o no por el transportador, realizados directamente por el propietario o tenedor de la carga o incluso suministrados por un tercero diferente a los anteriores. Estos servicios, aunque puedan complementarlo no hacen parte del servicio mismo de transporte de carga.

También se debe destacar la póliza de seguro para cubrir las cosas transportadas contra los riesgos inherentes del transporte, que de acuerdo al código de comercio es una posibilidad más no una obligación dentro del servicio de transporte, pero que el decreto reglamentario del transporte automotor de carga hace obligatoria. Es decir que de acuerdo a la ley esta póliza de seguro sería un servicio suplementario del transporte de carga pero por el decreto del Ministerio de Transporte se convierte en un insumo y parte del mismo. Tal como se expone más adelante los consultores no consideran adecuada la vinculación de dicha póliza como parte del servicio mismo de transporte de carga en virtud a que puede dificultar la

³² El manifiesto de carga “es el documento que ampara el transporte de mercancías ante las distintas autoridades, por lo tanto, debe ser portado por el conductor del vehículo durante todo el recorrido. Se utilizará para llevar las estadísticas del transporte público de carga por carretera dentro del territorio nacional” (artículo 7 del decreto 173 de 2001), “la empresa de transporte habilitada, persona natural o jurídica, expedirá directamente el manifiesto de carga para todo transporte terrestre automotor de carga que se preste como servicio público” (artículo 27 del decreto 173 de 2001).

³³ En su artículo 983 el Código de Comercio señala que las empresas de transporte “si no prestan el servicio en vehículos de su propiedad, celebrarán con los dueños de estos el respectivo contrato de vinculación”.

³⁴ Artículo 9 del Código de Comercio.

³⁵ El artículo 2 de la resolución 888 del 13 de marzo de 2006 dice que “El valor mínimo que la empresa habilitada para la prestación del servicio público de transporte automotor de carga debe reconocer al propietario poseedor o tenedor del vehículo vinculado, por la movilización de la mercancía objeto del contrato de transporte, será el determinado por tonelada transportada para cada origen destino de la tabla anexa a esta resolución, la cual hace parte integral de la misma.”

prestación del servicio en lugares donde esta resulte muy costosa o difícil de obtener y a que el hecho de eliminar esta exigencia en ningún momento elimina la responsabilidad que el transportador tiene sobre la carga.

En resumen al servicio de transporte carretero de carga se encuentran vinculados diferentes tipos de agentes, además del Estado mismo, dentro de los cuales se destacan siete:

- Quien demanda el servicio, es decir el generador de la carga que requiere que esta sea movilizada desde un origen hasta un destino definido, dentro de cierto tiempo y de una manera que le garantice que llegue en un estado similar al que se encuentre en el momento de ser remitida.
- El transportador que debe satisfacer unas condiciones mínimas para prestar el servicio de transporte.
- Quienes realicen el cargue y descargue de la mercancía objeto del transporte en el vehículo, actividades que como ya se mencionó no hacen parte del servicio de transporte aunque son suplementarias a él y podrían ser ofrecidas por el mismo transportador, realizadas directamente por el generador de la carga o prestadas por un tercero.
- El propietario del vehículo cuando este no es del transportador, esto es el agente que realiza la movilización de la carga a nombre de una empresa como afiliado de la misma y que recibe una remuneración por ese trabajo, remuneración que se encuentra regulada por precio mínimo mediante una tabla de relaciones comerciales o de costos mínimos establecida por el Ministerio de Transporte.
- El conductor del vehículo, que no tiene que ser necesariamente el propietario del mismo y cuya relación laboral se debe regir por la reglamentación establecida por el Ministerio de Protección Social.
- La empresa de seguros con quien se toma la póliza contra los riesgos inherentes del transporte, que en virtud del decreto reglamentario del transporte terrestre automotor de carga debe ser tomada por la empresa de transporte, a cuenta propia o por cuenta del propietario de la carga. La regulación del mercado de seguros en Colombia es responsabilidad de la Superintendencia Financiera.
- Los demás oferentes de insumos para el transporte, tales como combustibles, los servicios de mantenimiento y reparación de vehículos y los equipos y servicios para la administración de la empresa de transporte, algunos de los cuales se encuentran regulados, como los combustibles que se encuentran normados por el Ministerio de Minas y Energía.

En este orden de ideas, la propuesta de regulación tarifaria que se desarrolla en el numeral 2.4.2 de este capítulo considera específicamente la reglamentación que debería regir para la fijación de la tarifa que puede cobrar el transportador al propietario de la carga por el servicio de transporte carretero bajo la siguiente definición: *“el servicio de transporte carretero de carga es aquel que tiene por objeto la movilización de cosas entre dos lugares, desde el momento en que estas se encuentran dentro del vehículo dispuestas a ser movilizadas hasta que el vehículo se halla en su destino listo para ser descargado, en cierto plazo y por un precio aceptados por las partes. Debe ser prestado por transportadores debidamente autorizados que se obligan a poner a disposición de quien los contrata los vehículos para su cargue y descargue, durante un tiempo razonable, y a conducir y entregar las cosas en el estado que las reciben. No hacen parte de este servicio de transporte aquellos servicios suplementarios como el embalaje, cargue, descargue, almacenaje o seguros, que también pueden ser ofrecidos por el transportador y cuyo precio se encuentra obligado a discriminar si quien lo contrata se lo solicita”*.

Cabe aclarar que enmarcar la propuesta regulatoria en esta definición no significa que el Ministerio de Transporte no pueda observar los mercados de insumos y de servicios suplementarios y eventualmente intervenirlos, si las condiciones de operación de esos mercados lo ameritan y sus facultades se lo permiten³⁶.

2.3 MERCADO RELEVANTE DEL TRANSPORTE DE CARGA

La definición del mercado relevante para la Regulación Económica tiene dos componentes: el producto o servicio que es comercializado, en este caso el transporte de cierto tipo de carga en determinadas condiciones y hacia determinado destino; y el contexto geográfico referido a la movilización del bien o servicio, en este caso el origen del transporte.

Es claro que los mercados relevantes para el servicio de transporte carretero intermunicipal de carga requieren ser acotados para evitar que el número de ellos llegue a ser tan grande que, aunque puedan ser regulados, esa regulación resulte muy difícil de implementar o demasiado costosa de vigilar. Se debe llegar entonces a definiciones para los componentes del mercado relevante (el tipo de carga y el origen y destino del transporte) que no solo lleven a un número razonable de mercados relevantes sino que también permitan la constitución de mercados efectivamente diferentes, esto es mercados que aunque puedan tener algún nivel de sustitución entre ellos este no resulte demasiado grande³⁷.

³⁶ El Ministerio de Transporte está facultado para intervenir el servicio de transporte en aspectos técnicos, operativos y económicos, a las empresas transportadoras de servicio público en lo relacionado con su creación, características y funcionamiento, la relación comercial entre la empresa de transporte y los propietarios de vehículos y a los vehículos mismos en cuanto a sus características técnicas, restricciones para su circulación y calidades del personal que los opere.

³⁷ Dos mercados se pueden considerar diferentes cuando entre su oferta y demanda no se presenta competencia. No serían entonces mercados diferentes el transporte de dos productos cuando este se haga embalándolos de la misma forma y en vehículos y rutas similares, sin importar que estos productos sean o no del mismo sector. Por ejemplo, hacen parte del

Para acotar el primero de estos elementos (tipo de carga) se propone utilizar la forma de embalaje de la mercancía, separada esta en diez tipos: semovientes; granel³⁸, sólido o líquido, refrigerado o no; carga general³⁹ no movilizada en contenedores⁴⁰, refrigerada o no; carga general en contenedores, refrigerada o no; y mercancías peligrosas⁴¹. Aunque para la movilización de un producto se puede utilizar más de uno de estos tipos de embalaje, una vez que la carga está dispuesta en alguna de esas formas se hace más específico el tipo de vehículo en que puede ser movilizad y se establece así una segmentación de mercados que pueden considerarse diferentes.

Para acotar el componente geográfico (origen y destino) el servicio de transporte de carga tiene dos propiedades a tener en cuenta, la movilidad de los equipos para la prestación del servicio y la autorización de operación que permite prestar el servicio a nivel nacional. Esto lleva a que los mercados relevantes puedan definirse como regiones del país atendiendo a razones de orden económico y político. Económico porque las regiones que se definan deben tener un nivel de integración que haga que entre los transportadores se pueda establecer una competencia y político por que los flujos de información exigen que estos puedan ser referidos geográficamente de forma precisa. Así pues, se propone que para una primera etapa de implementación de la regulación se establezcan como regiones de origen o destino las que tienen como epicentro las siete ciudades de donde sale o a donde llega poco más de la tercera parte de la carga del país⁴², que en una segunda etapa se incluya a las demás capitales de los departamentos del país con acceso carretero⁴³, incluyendo como parte de ellas sus áreas metropolitanas⁴⁴ y discriminando la carga de los puertos de Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla de las demás de esas ciudades y los puntos fronterizos de ingreso y salida de mercancía con Ecuador y Venezuela, y que, en

mismo mercado el transporte de cajas de libros y el de cajas de productos de madera, pero no el transporte de productos líquidos o refrigerados.

³⁸ Se entiende como carga a granel aquella, sólida, líquida o gaseosa, que se transporta en forma masiva, homogénea, sin empaque y cuya manipulación usual no deba realizarse por unidades.

³⁹ Se entiende como carga general como toda aquella carga que se encuentre embalada en cualquier forma, así como los contenedores vacíos u otras formas de empaque reutilizables.

⁴⁰ Un contenedor es una gran caja con puertas o paneles desmontables, normalmente provistos de dispositivos para facilitar la manipulación y estiba a bordo de un medio de transporte, utilizado para el transporte de mercancías sin cambio de embalaje desde el punto de partida hasta el punto de llegada, cuya capacidad no sea inferior a un metro cúbico.

⁴¹ Las mercancías peligrosas son aquellas de que trata el decreto 1609 de 2002, que las define como los “materiales perjudiciales que durante la fabricación, manejo, transporte, almacenamiento o uso, pueden generar o desprender polvos, humos, gases, líquidos, vapores o fibras infecciosas, irritantes, inflamables, explosivos, corrosivos, asfixiantes, tóxicos o de otra naturaleza peligrosa, o radiaciones ionizantes en cantidades que puedan afectar la salud de las personas que entran en contacto con éstas, o que causen daño material”.

⁴² Las ciudades que se incluirían en la primera etapa regulatoria serían Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Buenaventura en las que de acuerdo a la Encuesta de Origen y Destino de Carga de 2003 se originó el 36% de la carga del país y hacia las que se dirigió el 38% de la misma.

⁴³ Algunos departamentos tienen un limitado o nulo acceso carretero que lleva a sugerir que no sean tenidos es cuenta para la regulación del transporte carretero de carga, o por lo menos que esto no se haga en una primera etapa de ella. Dichos departamentos son el Archipiélago de San Andrés, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés y Amazonas.

⁴⁴ En Colombia se reconocen cinco áreas metropolitanas: (i) Valle de Aburra conformada por Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Envigado, Caldas y Sabaneta – Ordenanza 34 de 1980; (ii) Bucaramanga a la que pertenecen además de esta ciudad, Floridablanca, Girón y Piedecuesta – Ordenanza 20 de 1981 adicionada en 1986; (iii) Centro Occidente a la que pertenecen Pereira, Desquebradas y La Virginia – Ordenanzas 01 de 1981 y 14 de 1994; (iv) Barranquilla, constituida por esta ciudad capital, Puerto Colombia, Soledad y Malambo – Ordenanza 028 de 1981; y (v) el Área Metropolitana de Cúcuta, que además de Cúcuta incluye a Villa del Rosario, Los Patios y el Zulía.

una tercera etapa, se agreguen las ciudades de más de cincuenta mil habitantes hasta alcanzar un máximo de tres ciudades por departamento observando que las ciudades elegidas no sean muy cercanas entre sí⁴⁵. Esto sin detrimento de que en un futuro el Ministerio de Transporte pueda incluir nuevas regiones a las ya definidas.

De esta manera para la primera etapa regulatoria quedarían conformados 420 mercados relevantes conformados por los 10 tipos de embalajes propuestos y las 42 posibles combinaciones origen-destino que se pueden establecer entre las 7 ciudades propuestas. Las tarifas que se establezcan entre estos orígenes y destinos, así como los que se definan en las siguientes etapas regulatorias, tendrían un efecto de comparación que facilita que otros mercados se regulen a si mismos. Por ejemplo, un usuario, conociendo la tarifa entre A y B, no estaría en disposición de pagar una tarifa mayor que esa por el transporte entre A y C, si C se encuentra en un punto intermedio entre A y B.

2.4 PRINCIPALES FALLAS DEL MERCADO DE CARGA

De acuerdo a los principios de la Economía el regulador debe velar por que el interés general prime sobre el particular y por que el mercado alcance un óptimo en que la capacidad ofrecida sea acorde con la demanda y los precios en que se trancen los bienes y servicios permitan la recuperación de los costos de producción de los mismos, ofreciéndole una utilidad razonable a quienes los suministren. La teoría económica señala que este óptimo se da cuando el mercado se encuentra en una situación de competencia efectiva, entendida esta como que todos los oferentes y demandantes establecen precios de manera independiente (no colusiva) sin que ningún oferente del bien o servicio pueda incrementar los precios sin perder participación en el mercado y sin que ninguno de los demandante tenga la capacidad de reducir los precios de transacción (los agentes no tienen poder de mercado).

La regulación del Servicio de Transporte carretero de carga se debe ocupar entonces de la relación existente entre el generador de la carga y el transportador, interviniendo cuando se presenten fallas de mercado que no permitan la competencia efectiva, caso en que, de ser necesario, se deben regular los precios. Ahora bien, la regulación de un mercado no puede ser ajena al comportamiento de los demás mercados asociados al que se regula y por ello a

⁴⁵ Los orígenes y destinos que definirían los mercados relevantes para el transporte carretero de carga serían entonces, por departamento, los siguientes: Antioquia, área metropolitana del Valle de Aburrá, Turbo y Cauca; Arauca, Arauca y Tame; Atlántico, Área Metropolitana de Barranquilla, Puerto de Barranquilla y Sabanalarga; Bogotá; Bolívar, Cartagena, Puerto de Cartagena y Magangué; Boyacá, Tunja, Sogamoso y Chiquinquirá; Caldas, Manizales, La Dorada y Aguadas; Caquetá, Florencia y San Vicente del Caguán; Casanare, Yopal; Cauca, Popayán, Santander de Quilichao y Bolívar; Cesar, Valledupar y Aguachica; Chocó, Quibdó; Córdoba, Montería, Loric y Tierralta; Cundinamarca, Girardot, Fusagasuga y Zipaquirá; Huila; Neiva, Pitalito y Garzón; La Guajira, Riohacha, Maicao y Urbilla; Magdalena, Santa Marta, Puerto de Santa Marta, Fundación y El Banco; Meta, Villavicencio; Nariño, Pasto, Tumaco e Ipiales; Norte de Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Ocaña y Pamplona; Putumayo, Puerto Asís; Quindío, Armenia; Risaralda, Área Metropolitana de Centro Oriente; Santander, Bucaramanga y Barrancabermeja; Sucre, Sincelejo y San Marcos; Tolima, Ibagué y Valle del Cauca, Cali, Buenaventura, Tulúa y Cartago.

continuación se profundiza en la relación que existe entre los agentes relacionados con la prestación del servicio de transporte de carga, a la luz de las potenciales fallas del mercado, identificando los mercados que pueden llegar a requerir algún tipo de intervención del Estado, proponiendo el alcance que esa regulación debe tener y profundizando en lo que toca con la regulación de precios del servicio.

2.4.1 Información suficiente

Para que un mercado opere correctamente y logre una asignación eficiente de recursos se requiere que todos los agentes que en él participan cuenten con información suficiente para la toma de sus decisiones en ese mercado. Aplicado esto específicamente al transporte carretero de carga significaría que todos los demandantes de este servicio deben conocer perfectamente que empresas ofrecen el servicio y en que condiciones. Esas condiciones tienen relación con aspectos como la tarifa del servicio, las condiciones técnicas en que se moviliza la carga (tipo de vehículo, por ejemplo), el tiempo requerido para la prestación del servicio y algunas condiciones operativas de la empresa, como los permisos de que dispone como transportador y la oferta o no de un seguro que cubra la carga de los riesgos propios del transporte, entre otros.

El mercado presenta algunas deficiencias sobre este particular, ya que no existe un canal expedito que le garantice a una persona que no sea usuario frecuente del servicio de transporte carretero de carga, en un origen destino específico, conocer las características del servicio que prestan las diferentes empresas⁴⁶.

Se propone entonces que el Ministerio regule la información mínima que debe ser suministrada por las empresas sobre las condiciones de prestación del servicio en cuanto a aspectos técnicos, operativos y de tarifas. Los dos primeros no son objeto de esta consultoría y por ello no se desarrollan. Sobre el último las empresas deberían publicar las tarifas máximas que cobran en cada mercado relevante y discriminar, si el usuario se lo solicita, el valor de la factura entre lo que corresponde al servicio de transporte de carga; lo que corresponde al seguro y a cada uno de los demás servicios suplementarios que el ofrezca, como el cargue y descargue de los vehículos o los servicios de embalaje y de almacenamiento; los impuestos asociados a los servicios prestados y el descuento realizado por el transportador.

⁴⁶ Las deficiencias de información se reflejan en algunos de los problemas identificados por el Ministerio de Transporte en la “Caracterización del Transporte en Colombia diagnóstico y proyectos de transporte e infraestructura”, febrero de 2005, en que se menciona que el usuario del servicio contrata con empresas no habilitadas, no tiene información acerca de la empresa con que suscribe el contrato y suscribe contratos con empresas sin verificar un mínimo de estándares de calidad. En las entrevistas realizadas a los gremios de transporte esta situación fue confirmada por la ACC que indicó que el usuario no consigue fácilmente información sobre los transportadores que podrían prestarle el servicio y que por ello se está implementando una base de datos a través de la Cámara Nacional del Transporte, Asecarga indicó que aunque muchas empresas figuran en el directorio telefónico no se sabe la calidad del servicio que prestan y Cutma que no es fácil obtener bases de datos completas.

Las tarifas máximas para cada mercado, que cobra cada empresa, deberían ser informadas al Ministerio de Transporte de manera mensual y en caso de no hacerlo durante tres meses seguidos o durante tres meses del mismo año, el Ministerio suspendería la habilitación de la empresa hasta que esta no presente la totalidad de la información de tarifas ofrecidas y volúmenes de carga movilizados en los doce meses anteriores a la sanción⁴⁷.

2.4.2 Monopolios naturales

Los análisis realizados sobre el costo que significa la prestación del servicio de transporte carretero de carga muestran que este no presenta economías de escala importantes y que por lo tanto la única razón que podría existir para la existencia de un monopolio natural sería la presencia de un mercado aislado o pequeño. Aunque esta situación es poco probable, por la movilidad del equipo de transporte, la regulación debe estar preparada para detectarlo y normarlo si llegara a ser necesario.

Se propone entonces establecer un régimen de libertad vigilada para todos los mercados relevantes del país, en que el Ministerio de Transporte haga seguimiento a dos posibles situaciones del mercado: (i) que no exista una concentración del mercado alta, definida esta como la existencia de un índice de IHH⁴⁸ superior a 0.50; y (ii) que la tarifa máxima ofrecida⁴⁹ no superen a una de referencia que podrían ser estimada con el modelo de costos elaborado como parte de esta consultoría. Cuando cualquiera de estas dos situaciones suceda el Ministerio del Transporte debería entrar a intervenir el mercado siguiendo para ello hasta ocho pasos:

1. Si se ha detectado una alta concentración de mercado: analizando, en un plazo no mayor a dos meses desde que se detecte esta falla, las condiciones que afectan la competencia en el mercado específico, entre ellos las características de la demanda y la presencia de otros modos de transporte que compitan con el carretero, y de

⁴⁷ El artículo 15 de la ley 336 de 1996 señala sobre el transporte de carga que “sin perjuicio de las disposiciones legales contenidas en el régimen sancionatorio, la habilitación será indefinida, mientras subsistan las condiciones originariamente exigidas y acreditadas para su otorgamiento”, por lo que sería necesario que el Ministerio de Transporte incluyera en el código sancionatorio la posibilidad de que se suspenda temporalmente la habilitación de las empresas de transporte de carga si estas no remiten la información que el Ministerio de Transporte les solicite sobre tarifas aplicadas y volúmenes de carga movilizados.

⁴⁸ El índice de Herfindahl-Hirshman es una medida de concentración del mercado y permite calcular el número de empresas equivalentes que compiten en un mercado. Se define como:

$$IHH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Donde S_i es la participación de la actividad de la empresa i en el total de las n empresas del mercado.

A partir del IHH se puede calcular el número de empresas equivalentes, de igual tamaño y con igual participación en el mercado, $1/IHH$.

⁴⁹ El cálculo de la tarifa máxima ofrecida en un mercado relevante específico (T_{Max}) correspondería al promedio ponderado de las tarifas máximas ofrecidas por cada una de las empresas que participan en él ($T_{Max,i}$). Se sugiere utilizar como ponderador la participación del mercado de cada empresa (S_i) de tal manera que la tarifa máxima ofrecida TM sería:

$$T_{Max} = \sum_{i=1}^n T_{max,i} S_i$$

acuerdo a ese análisis adoptando medidas particulares para promover la competencia, si esto se considera necesario⁵⁰.

2. Si se ha detectado una tarifa máxima promedio ofrecida mayor a la de referencia: analizando en detalle, en un plazo no mayor a dos meses desde que se detecte esta falla, los parámetros de costos que afectan de manera particular el mercado específico en que se detectó la tarifa alta y calculando con base en ellos una tarifa de referencia revisada.

Si se encuentra que esta tarifa revisada es mayor o igual a la tarifa máxima promedio ofrecida por las empresas transportadoras se debe hacer un seguimiento especial a las situaciones detectadas que afectan negativamente los costos y en la medida de lo posible tomar medidas para que esas situaciones desaparezcan⁵¹.

3. Si la tarifa revisada es inferior a la tarifa máxima promedio ofrecida por las empresas se debe Informar a los agentes que se va a fijar una tarifa tope al mercado relevante y poner a consideración de ellos el borrador de la resolución que la reglamentaría informando como parte de ese borrador el monto de la tarifa tope, que deberá corresponder con la tarifa promedio revisada.
4. Recibir y analizar la información de costos que los agentes que envíen como reacción al borrador de resolución, las cuales deben estar soportadas en los registros contables y estadísticos de las empresas. Si dichas cifras de costos lo ameritan, ajustar la tarifa de referencia revisada. Cuando esa tarifa ajustada resulte igual o mayor a la promedio ofrecida por las empresas también se debe hacer un seguimiento especial a los factores que incrementan los costos del servicio y en lo posible tomar medidas para eliminarlos.
5. En caso que la tarifa ajustada sea inferior a la promedio ofrecida por las empresas se promulgaría una resolución regulando los precios máximos permitidos y señalando que ella tendrá una vigencia de un año, que podrá ser prorrogable y que vencido este plazo en caso de que el Ministerio de Transporte lo considere conveniente podrá

⁵⁰ En un mercado pequeño pueden encontrarse concentraciones del mercado altas pero sin que se presenten abusos de esa posición de dominio, esta situación puede derivarse de la existencia de una amenaza de competencia sobre ese mercado. En estos casos se puede afirmar que existe una competencia efectiva y no resultaría necesario que el estado tome medidas adicionales para la promoción de la competencia.

⁵¹ Existen diferentes situaciones que pueden afectar los costos y por ende las tarifas del transporte carretero de carga, entre ellas se encuentran: la no existencia de cargas de compensación que obligaría a que los vehículos deban hacer vacíos el recorrido en una dirección, que existan restricciones en los horarios de circulación por razones de congestión, seguridad u otra, lo que puede inducir bajos niveles de utilización de los vehículos o que existan condiciones operativas particulares por la que los insumos consumidos por los vehículos sean mayores a lo normal. Es importante tener en cuenta que en el modelo de costos eficientes propuesto se considera una relación de tiempo de viajes vacíos a tiempo de viajes cargados, lo mismo que un tiempo máximo de operación en un mes, basados ambos en el promedio de la operación de un transportador en condiciones de eficiencia, de manera que se requiere que la situación de aislamiento lleve a que se supere dicha relación o las restricciones particulares a que se reduzca dicho tiempo máximo, para concluir que efectivamente existe un sobre costo debido a estos factores.

autorizar la contratación del servicio directamente con los propietarios de vehículos y/o el uso de vehículos matriculados como particulares para prestar este servicio.

6. Durante el año de vigencia de la anterior resolución el Ministerio de Transporte revisará el índice de concentración del mercado, IHH, y si cumplida esa vigencia se mantiene en un nivel superior a 0.25 el Ministerio: (i) emitirá una resolución ampliando la vigencia de la resolución durante un año más; y (ii) si el índice de IHH se encuentra por encima de 0.50 además de lo anterior incluirá en la resolución la autorización por un año de la contratación directa del servicio de transporte carretero de carga en el mercado relevante específico directamente con los propietarios de los vehículos, indicando que este plazo podrá ser ampliado mediante resolución si el Ministerio lo considera conveniente.
7. Durante el año de vigencia de las medidas anteriores el Ministerio mantendrá el seguimiento al índice de IHH y si cumplida su vigencia este índice se encuentra por encima de 0.25: (i) emitirá una resolución reglamentando las dos medidas anteriores, tarifas tope y posibilidad de contratar directamente con los propietarios de los vehículos; y (ii) si el índice de IHH se encuentra por encima de 0.50 además de lo anterior incluirá en la resolución la autorización del uso de vehículos matriculados como particulares para prestar el servicio de transporte carretero e indicando que la vigencia de ésta también podrá ser ampliada mediante resolución del Ministerio si este lo considera conveniente.
8. Durante el año de vigencia de las medidas anteriores el Ministerio mantendrá el seguimiento al índice de IHH y si cumplida su vigencia se encuentra por encima de 0.25 procederá a ampliar su vigencia por un año más y a repetir este proceso mientras el índice de concentración de mercado se mantenga sobre ese nivel.

La regulación de precios así establecida tendría entonces cuatro niveles:

- ^[1] Un primer nivel, bajo el régimen de libertad vigilada, en que las empresas se encontrarán en libertad de fijar sus tarifas pero con la obligación de reportar al Ministerio de Transporte las tarifas máximas por tonelada, para cada origen y destino que este exija y según el tipo de carga. Durante esta etapa el Ministerio hará seguimiento a los índices de concentración de cada mercado relevante y a las estadísticas de tarifas ofrecidas en ellos. En aquellos casos en que las tarifas sobrepasen el valor de referencia o en que el índice de concentración IHH supere 0.50 se avanzaría al siguiente nivel de vigilancia ^[2].
- ^[2] El segundo nivel correspondería a una vigilancia mayor en que podrían suceder tres tipos de situaciones: (i) El índice de concentración es superior al fijado pero las tarifas no superan el valor de referencia arrojado por el modelo, en este caso habría una situación de concentración de mercado pero sin abuso de posición dominante por parte de los oferentes del servicio, probablemente por que existe amenaza de

competencia, el regulador deberá establecer condiciones de vigilancia mayor en esos mercados relevantes para garantizar la calidad del servicio, pero no intervenir los precios ^[2]; (ii) El índice de concentración supera al fijado y las tarifas también superan a las de referencia, caso en que habría una posición de dominio e indicios de algún tipo de abuso por parte de las empresas oferentes del servicio de transporte de carga; y (iii) Las tarifas superan a las de referencia pero el índice de concentración es inferior al límite que se ha establecido, situación que podría explicarse por coaliciones entre las empresas que ofrecen el servicio o por condiciones particulares en ese mercado que no hayan sido contempladas en el modelo de costos. En estos dos últimos casos se pasaría al tercer nivel regulatorio ^[3].

- ^[3] En el tercer nivel se procedería a informar a las empresas que se va a fijar una tarifa tope para el mercado relevante ofreciendo un mes de plazo para enviar sus costos debidamente soportados en caso que ellas quieran justificar que estos son mayores que los del borrador de norma regulatoria. Pasado este plazo se revisarán las cifras de las empresas para identificar componentes del costo especiales antes no consideradas o condiciones que lleven a eficiencias inferiores, debidamente justificados por alguna situación particular del mercado analizado. En caso de que las cifras de las empresas justifiquen adecuadamente las tarifas actuales en el mercado relevante se debe implementar un nivel de vigilancia mayor y hacer un seguimiento particular a las condiciones especiales del mercado que afectan la tarifa ^[2]; en caso contrario se debería proceder a regular por precios tope ^[4].
- ^[4] El cuarto y último nivel correspondería a un régimen de libertad regulada en el que el Ministerio de Transporte intervendría para fijar los precios máximos que se permitiría cobrar por tonelada transportada, sin incluir un factor de mejora de eficiencia, esto último en razón a que la eficiencia deseada ya se encuentra implícita en el modelo de precios de referencia, a que la necesidad de regulación se revisaría anualmente y a que la tecnología del transporte de carga no ha presentado en los últimos años, ni se espera que presente en los próximos, cambios importantes que justifiquen mejoras en su productividad. El hecho de que un mercado se encuentre en este régimen no exime a las empresas de su obligación de publicar y reportar sus tarifas máximas por tonelada.

^[4.1] Durante el año de vigencia de la medida regulatoria el Ministerio de Transporte hará seguimiento a las tarifas y a la concentración del mercado y pasado ese año revisará el IHH alcanzado, tomando una de tres decisiones:

- ^[4.2] Si el IHH ha alcanzado un valor menor o igual a 0.25 no hará nada, de tal manera que la vigencia de la norma regulatoria expirará y el mercado relevante volverá al régimen de libertad vigilada ^[1].
- ^[4.3] Si el IHH se mantiene en un nivel superior a 0.25 pero sin llegar a superar 0.50, se actualizará la tarifa tope establecida y se prorrogará la medida

regulatoria de precios tope por un año más. Cumplido ese plazo se repetirá el análisis previsto para este primer año de vigencia ^[4.1].

- ^[4.4] Si el IHH se mantiene en un nivel superior a 0.50 se procederá a actualizar la tarifa tope y a emitir una resolución prorrogando la norma regulatoria de precios tope por un año más. Adicionalmente se autorizará durante ese año la contratación directa del servicio de transporte carretero de carga con los propietarios de los vehículos. Es de esperar que esta medida motive a que algunos de esos transportadores se transformen en empresas y el índice de concentración tienda a bajar.

Pasado un año de esta medida podrán suceder tres situaciones:

- ^[4.4.1] Que el índice de concentración del mercado aún se mantenga por encima de 0.50 caso en el cual el Ministerio actualizará nuevamente la tarifa tope y emitirá una resolución prorrogando nuevamente por un año el régimen regulatorio con esta tarifa y del permiso para la contratación directa. Además de ello, para promover aún más la competencia, emitirá una resolución adicional con la que se autorizaría por un año que los vehículos matriculados como de servicio privado sean utilizados para prestar el servicio público.
- ^[4.4.2] Si transcurrido un año de la medida el nivel de concentración de mercado se mantiene mayor a 0.50 el Ministerio revisará los precios tope nuevamente y emitirá una nueva resolución prorrogando por un año más las tres medidas, precios tope, contratación directa con propietarios y autorización de prestar el servicio público con vehículos matriculados como de servicio privado. Cumplida esta nueva prórroga el Ministerio revisará una vez más las tarifas tope y el índice de concentración IHH y repetirá el proceso aquí previsto ^{[4.4.2], [4.4.3] y [4.4.4]}
- ^[4.4.3] Que el índice de concentración del mercado se mantenga por encima de 0.25 pero sin superar el valor de 0.50. Caso en el cual el Ministerio revisaría las tarifas tope y emitirá una resolución prorrogando por un año la regulación de precios, en este caso no habría autorización para contratar directamente el servicio con los propietarios de los vehículos.
- ^[4.4.4] Que el índice de concentración IHH no supere 0.25 situación en la cual el Ministerio no tomaría ninguna medida para prorrogar las resoluciones emitidas y el mercado relevante regresaría al régimen inicial de libertad vigilada ^[1].

En el siguiente cuadro se resume el proceso de regulación de tarifas propuesto en este numeral:

Cuadro 2.1

PROCESO DE REGULACIÓN TARIFARIA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE CARRTERO DE CARGA Revisión anual - Nuevas medidas regulatorias en función del estado regulatorio de precio anterior

ESTADO REGULATORIO DE PRECIO ANTERIOR	TR ≥ TPM	TRR ≥ TPM	IHH		
			≤0,25	>0,25 a ≤0,5	>0,5
Precio libre	cumple		Mantiene precio libre		<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio libre •Vigila y promueve condiciones de competencia
	no cumple	cumple	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio libre •Vigila y procura mejorar condiciones especiales de costo 		<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio libre •Vigila y promueve condiciones de competencia •Vigila y procura mejorar condiciones especiales de costo
		no cumple	Fija precio tope por un año		
Precio tope		cumple	Libera precio	Mantiene precio tope	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio tope •Permite propietarios vehículos contraten directamente servicio
		no cumple	<ul style="list-style-type: none"> •Suspende licencia a empresas que reporten o se compruebe que han cobrado tarifas mayores que el precio tope •Permite propietarios vehículos contraten directamente servicio •Mantiene precio tope 		
<ul style="list-style-type: none"> •Precio tope •Contratación directa con propietarios de vehículos 		cumple	Libera precio	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio tope •Mantiene permiso propietarios vehículos presten servicio 	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio tope •Mantiene permiso propietarios contraten directamente el servicio •Permite a particulares prestar servicio
		no cumple	<ul style="list-style-type: none"> •Suspende licencia a empresas y propietarios de vehículos que reporten o se compruebe que han cobrado tarifas mayores que el precio tope •Mantiene permiso propietarios vehículos contraten directamente servicio •Permite particulares presten servicio •Mantiene precio tope 		
<ul style="list-style-type: none"> •Precio tope •Contratación directa con propietarios de vehículos •Prestación por particulares 		cumple	Libera precio	<ul style="list-style-type: none"> •Mantiene precio tope •Mantiene permiso propietarios vehículos presten servicio •Mantiene permiso particulares contraten directamente servicio 	
		no cumple	<ul style="list-style-type: none"> •Suspende licencia a cualquier prestador que reporte o se compruebe que ha cobrado tarifas mayores que el precio tope •Mantiene permiso propietarios vehículos contraten directamente servicio •Mantiene permiso particulares presten servicio •Mantiene precio tope 		

TR = Tarifa de referencia obtenida con el modelo de costos eficientes y los parámetros normales del mismo

TPM = Tarifa promedio del mercado relevante. Calculada con la información de tarifas máximas que reportan las empresas o, en caso que se incorpore esta variable al Manifiesto de carga, como el promedio de las tarifas cobradas reportadas. Las empresas que no reporten información serán sancionadas hasta con la suspensión de la licencia.

TRR = Tarifa de referencia revisada dentro del estudio de máximo dos meses que haría el MT o con la información que reciba el MT de las empresas como reacción a la resolución de borrador.

2.4.3 Economías de integración

Las economías de integración se presentan en aquellas situaciones en que la unión de dos actividades productivas puede llevar a la presencia de subsidios cruzados entre ellas. En el caso específico del transporte carretero de carga estas se podrían dar si los propietarios de vehículos de transporte carretero de carga particulares (que los utilizan para el transporte de sus propias mercancías) tuvieran la posibilidad de utilizarlos como vehículos de servicio público. Esta situación está restringida actualmente por lo que los consultores consideran adecuado mantener dicha restricción salvo en aquellas situaciones de competencia limitada, como las mencionadas en el numeral anterior, en que permitirla puede facilitar que se logre la eficiencia económica en el mercado.

2.4.4 Barreras de entrada

Se identifican dos tipos de barreras de entrada al mercado de transporte de carga. Unas de ellas de índole jurídica en razón a que las empresas requieren de una autorización, que implica un monto de capital pagado, para poder operar como tales y a que los nuevos vehículos solo pueden ingresar al mercado para reponer otro ya existente. El otro tipo de relaciona con la capacidad empresarial de quienes hoy se dedican al transporte de carga en calidad de propietarios de vehículos, es decir de los afiliados a las empresas de carga.

La primera barrera, jurídica, no parecería ser insalvable en razón a que el Decreto 173 de 2001, atendiendo a la ley 336 de 1966, fija en su artículo 13 los requisitos para que una empresa pueda obtener la habilitación y la autorización para la prestación del servicio público de transporte automotor de carga, estos son:

1. *Solicitud dirigida al Ministerio de Transporte suscrita por el representante.*
2. *Certificado de existencia y representación legal, expedido con una antelación máxima de 30 días hábiles, en el que se determine que dentro de su objeto social desarrolla la industria del transporte.*
3. *Indicación del domicilio principal y relación de sus oficinas y agencias, señalando su dirección.*
4. *Descripción de la estructura organizacional de la empresa relacionando la preparación especializada y/o la experiencia laboral del personal administrativo, profesional, técnico y tecnólogo contratado por la empresa.*
5. *Relación del equipo de transporte propio, de socios o de terceros, con el cual se prestará el servicio, con indicación del nombre y cédula del propietario, clase, marca, placa, modelo, número de chasis, capacidad, y demás especificaciones que permitan su identificación de acuerdo con las normas vigentes.*

6. *Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa de revisión y mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa para los equipos propios con los cuales prestará el servicio.*
7. *Estados financieros básicos certificados de los dos (2) últimos años, con sus respectivas notas. Las empresas nuevas solo requerirán el balance general inicial.*
8. *Declaración de renta de la empresa solicitante de la habilitación, correspondiente a los dos (2) años gravables anteriores a la presentación de la solicitud, si por ley se encuentra obligada a cumplirla.*
9. *Demostración de un capital pagado o patrimonio líquido, no inferior a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).*

Las empresas podrán acogerse a las siguientes fechas y porcentajes para acreditar el capital pagado o patrimonio líquido:

A la fecha de solicitud de la habilitación: 70%

A marzo 31 de 2002: 85%

A marzo 31 de 2003: 100%

El salario mínimo mensual legal vigente a que se hace referencia corresponde al vigente al momento de cumplir el requisito.

El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria, será el precisado en la Legislación Cooperativa, Ley 79 de 1988 y las demás normas concordantes vigentes.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de los factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.

10. *Duplicado al carbón de la consignación por pago de los derechos que se causen, debidamente registrado por la entidad recaudadora.*

PARÁGRAFO 1o. Las empresas que cuenten con revisor fiscal, podrán suplir los requisitos establecidos en los numerales 7, 8 y 9 de este artículo con una certificación suscrita por el representante legal, el contador y el revisor fiscal de la empresa, donde conste la existencia de las declaraciones de renta y de los estados financieros con sus notas y anexos, ajustados a las normas contables y tributarias, en los últimos dos (2) años y el cumplimiento del capital pagado o patrimonio líquido requerido. Con esta certificación deberá adjuntar copia de los Dictámenes e Informes y de las notas a los estados financieros presentados a la respectiva asamblea o junta de socios, durante los mismos años.

PARÁGRAFO 2o. Las empresas nuevas deberán acreditar el requisito establecido en el numeral 5 dentro de un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la resolución que le otorga la correspondiente habilitación, de lo contrario esta será revocada.

Se observa entonces que existe una alta flexibilidad sobre el tipo de empresas que pueden prestar el servicio de transporte carretero de carga, pudiendo ser estas unipersonales, organizaciones cooperativas y en general de cualquier tipo asociativo. La única exigencia que se podría considerar como una restricción a la entrada, especialmente para transportadores pequeños, es que el capital pagado de las empresas debe ser como mínimo de 1000 SMMLV requisito que puede ser revisado para motivar que algunos de los propietarios actuales se conviertan en empresas y presten de forma directa el servicio de transporte. Se propone modificar esta exigencia en el sentido que el mínimo exigido no sea sobre el capital suscrito sino sobre los activos de la empresa y que el valor máximo exigido sea de 300 SMMLV⁵².

La segunda barrera jurídica mencionada, los nuevos vehículos solo pueden circular como reposición de otros⁵³, obedece a una medida que busca la renovación del parque automotor pero que, de acuerdo con el planteamiento que se presenta a continuación, conduce a resultados contrarios a los buscados: la exigencia de la renovación vehicular genera una distorsión en el mercado de los usados al convertir estos vehículos en un insumo para el crecimiento de las empresas existentes o la entrada de nuevas empresas al mercado; la presión de demanda sobre estos vehículos usados lleva a un incremento en su valor que se refleja en un mayor costo para la operación del servicio de carga, con lo que la recuperación del capital se hace más lenta y los empresarios se ven obligados o a aumentar tarifas o a reponer sus vehículos en un tiempo mayor.

En caso que el Ministerio de Transporte considere importante promover o acelerar la renovación del parque automotor de carga por carretera, debe desarrollar medidas que produzcan los incentivos adecuados y claros para este propósito. Se sugiere que los incentivos a establecer sean de índole económico, incrementando por ejemplo los impuestos para los vehículos de mayor edad⁵⁴. No se considera conveniente establecer normas para la edad máxima del parque por la dificultad que se tendría para su control y

⁵² Activos por 300 SMMLV puede considerar como una restricción baja y correspondería por ejemplo al valor de los activos que se estima requeriría una empresa de siete vehículos pequeños para operar durante dos meses (50 SMMLV) más el valor de los vehículos de la empresa si esta fuera propietaria de la tercera parte de esos vehículos y estos tuvieran una edad promedio de diez años (100 SMMLV cada uno).

⁵³ La regulación actual fija un plazo hasta de 18 meses para cumplir con la reposición. Lo que lleva a que quien desee entrar como nuevo operador al mercado deba adquirir un vehículo que se encuentre en operación, so pena que se le haga efectiva la garantía que debe establecer sobre el particular. Este tipo de requisitos tiene un efecto negativo sobre el mercado de los vehículos usados, incrementando su precio, afectando con esto al servicio de transporte carretero de carga y ofreciendo ventajas a los operadores actuales frente a quienes desean ingresar como nuevos oferentes del servicio.

⁵⁴ Implementar un impuesto adicional para los vehículos de transporte en función a su edad puede llevar a un detrimento patrimonial importante para algunos de los propietarios actuales de los vehículos, por lo que una medida de este tipo requeriría de un periodo de transición. Se podría por ejemplo mantener las tasas impositivas actuales para los vehículos de modelos anteriores al 2000 e incrementarlas únicamente para los vehículos a partir de ese modelo.

porque en algunas regiones del país un vehículo de cierta edad, cuya inversión ya ha sido recuperada en un amplio porcentaje, podría llegar a ser la mejor alternativa para la operación del transporte. Tampoco se estima conveniente la utilización de un fondo de reposición obligatorio porque este agregaría una exigencia y una distorsión adicional al mercado de transporte carretero de carga, los consultores consideran que aquellos agentes que requieran de apoyo para la reposición de su vehículo podrían recurrir al sistema financiero o al la figura del leasing.

El segundo tipo de barrera de entrada mencionada, la capacidad empresarial, se encuentra relacionada con la percepción que tienen algunos expertos del sector en el sentido que los propietarios del los vehículos no cuentan con la preparación suficiente para transformarse en nuevas empresas de Transporte. Una alternativa, aunque no hace parte de la regulación económica, es la intervención del Estado para capacitarlos en técnicas administrativas, comerciales y contables, presentándoles las diferentes opciones para la obtención de recursos, capacitándolos en técnicas de ventas y mostrando soluciones o medidas que se deben tomar para el cumplimiento de las normas operativas que rigen al transporte carretero de carga.

El consultor considera que ampliando las posibilidades de constituir empresas pequeñas, a través de la reducción de barreras jurídicas, el fortalecimiento empresarial hará parte de las acciones que desarrollarán los transportadores para ser competitivos.

2.4.5 Barreras de salida

En el transporte carretero de carga no existen barreras importantes para la salida, ni de índole jurídica por la existencia de normas que exijan un tiempo mínimo de permanencia una vez autorizada una empresa como operador del servicio, ni de índole económico por requerir activos difíciles de realizar o de inversiones irreversibles.

2.4.6 Estructura de la oferta

Este tema se refiere a la concentración del mercado que como ya se mencionó no debería ser una situación común en situaciones de libre competencia, en todo caso si esto llegara a presentarse se debería aplicar la metodología presentada en el numeral 2.4.2.

Cabe mencionar que los consultores comparten la opinión consignada en el documento sobre “La regulación de precios del transporte de carga por carretera en Colombia”, en abril de 2000 por la Unidad de Análisis Económico del Departamento Nacional de Planeación, en el sentido que “el sector se caracteriza por elevado y creciente nivel de competencia, reflejado en una capacidad de carga suficiente para cubrir sin mucho esfuerzo la demanda potencial del transporte”, y que “... la tecnología del sector no exhibe rendimientos a escala, conclusión que se corrobora con la baja participación de los costos fijos y la inversión inicial en los costos totales”.

2.4.7 Fallas en el mercado de insumos

En el numeral 2.2 se describieron los diferentes agentes que se encuentran relacionados con la prestación del servicio de transporte carretero de carga. Allí se indicó la existencia o la necesidad que este servicio tiene de diferentes tipos de insumos dentro de los que destacan dos por las fallas que pueden presentar sus mercados, que a su vez pueden llegar a afectar la prestación del servicio de transporte. El primero de estos insumos corresponde a la póliza de seguros que cubre lo que se transporta de los riesgos inherentes al transporte y que como ya se indicó es una exigencia introducida por el decreto 173 de 2001, reglamentario del servicio, que fue prevista como una posibilidad en el Código de Comercio. El segundo insumo se relaciona con el vehículo de transporte que al no tener que ser necesariamente de propiedad de la empresa de transporte lleva a una relación comercial entre esta y quien ejerce la propiedad del vehículo, el estado ha visto la necesidad de intervenir en esta relación y mediante la resolución 888 de 2006 ha establecido el valor mínimo que la empresa debe reconocerle al propietario por la movilización de la mercancía.

En cuanto a la póliza de seguros, en la opinión de los consultores y como bien se refleja en el Código de Comercio, debe ser un servicio suplementario del transporte de carga en virtud a que a ella no está supeditada la responsabilidad que tiene el transportador sobre la custodia de la carga ni su compromiso de entregar las cosas transportadas en el mismo estado que las recibe. Por el contrario la exigencia de una póliza se convierte en una restricción a la oferta del servicio porque las empresas pequeñas pueden tener dificultades para obtenerla, convirtiéndose así en una barrera a la entrada, o porque se podría llegar a no poder prestar el servicio, o por lo menos en las condiciones que lo exige la normatividad vigente, en aquellos lugares en que por sus condiciones de seguridad sea muy difícil o imposible tomar la póliza de seguros.

A lo anterior se suma que es la Superintendencia Financiera quien tiene la competencia de regular y vigilar el mercado de los seguros; por lo tanto, incluir la póliza como parte del servicio de transporte de carga implica involucrar de manera permanente esta entidad de control como otro agente del mercado. Es de esperar que los mismos propietarios de la carga exijan la póliza cuando el servicio que contratan lo requiera y que las empresas la tomen en aquellas situaciones en que no se encuentren en condiciones de amparar adecuadamente la carga que transportan.

Se propone entonces que la empresa transportadora este en libertad de ofrecer, si lo desea, la póliza de seguro amparando la carga contra los riesgos inherentes al transporte, pero que tenga la obligación de informar a quien lo contrata la existencia o no de dicha póliza y el valor de la misma.

En cuanto a los vehículos utilizados para la prestación del servicio carretero de carga existe una falla de mercado originada en la regulación de valores mínimos a ser reconocidos por las empresas a los propietarios de los vehículos por la movilización de la mercancía. Este

tipo de medidas se justifican cuando quien contrata tiene poder de dominio sobre el mercado y quien es contratado se encuentra capturado en él. La medida obedecería entonces a un poder de dominio de las empresas grandes que es consecuencia de la existencia de la barrera de orden legal para entrar al mercado, presentada en el numeral 2.4.4, de los 1000 SMMLV de capital suscrito y pagado para la constitución de nuevas empresas. En la medida que dicho monto represente una barrera real para los propietarios de vehículos, estos están supeditados a ofrecer sus servicios a empresas que tienen mayor poder de negociación que ellos y, por ende, pueden llegar a abusar de su posición de dominio.

La posición débil del propietario de vehículo en el mercado, que justificaría protegerlo, se debe así a la barrera impuesta de entrada. Pero además, dicha protección tiene un efecto que se suma a la barrera mencionada, el cual es el desincentivo que genera a asumir los riesgos de mercado que implica volverse empresario.

De esta manera, la regulación por tarifa mínima en la relación comercial entre la empresa de transporte y el propietario del vehículo presenta serios inconvenientes que ya fueron identificados y expuestos en el documento de análisis de “la regulación de precios de transporte de carga por carretera en Colombia” preparado por la Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación en abril de 2000, allí se dice: (i) “es importante recordar que el sector vende sus servicios al resto de la economía, en particular a productores de otros bienes que necesitan movilizar su producción. En este sentido, imponer precios mínimos para el transporte afecta al resto de la economía, pues los productos nacionales pierden competitividad al aumentar sus costos. En otras palabras los fletes mínimos pueden proteger a los transportadores, pero afectan al resto del aparato productivo”; (ii) “la imposición de fletes mínimos también genera efectos nocivos sobre los mismos transportadores que busca beneficiar. En efecto, la regulación impuesta involucra incentivos perversos que tienden a agudizar los problemas de los camioneros. El primero de ellos es que, al mejorar la rentabilidad de la operación de camiones, la regulación hace más atractiva la actividad, generando aumentos de la oferta. Al mismo tiempo, la demanda responde al crecimiento de los precios con una reducción de la cantidad demandada... por el fenómeno simultaneo de aumento de la oferta y reducción de la demanda, la regulación de tarifas ha creado y perpetuado una situación de exceso de oferta que afecta a los transportadores”; y (iii) “la imposición del control de precios intensifica la prestación informal del servicio. Dado que los transportadores tratan de mantener su mercado, muchos de ellos han violado la norma de fletes mínimos y han decidido realizar contratos directos con los clientes, obviando la figura de empresa de transporte. En esta medida, aunque se ha incurrido en los costos de imponer y administrar la regulación ésta no ha logrado controlar los precios de forma efectiva y, en cambio, ha generado un grave problema de informalidad en el sector”.

En resumen, la existencia de una regulación de precios mínimos, especialmente cuando a través de presión (amenazas de paro) los gremios logran mejorar la rentabilidad de la operación de los vehículos, genera sobreoferta vehicular, transfiere ineficiencias al usuario final, lleva a la pérdida de competitividad del sector, da lugar a prácticas informales y, muy importante, dicha rentabilidad se convierte en un desincentivo para la conformación de nuevas empresas, ya que el propietario del vehículo no tiene motivación económica suficiente para su transformación en empresario⁵⁵.

En consecuencia se propone atacar este problema en su origen y no en su consecuencia, es decir, eliminando las fallas de mercado que llevan a necesitar regular los precios mínimos en la relación entre empresas transportadoras y propietarios de vehículos. Así pues, la propuesta ya presentada para reducir las barreras a la constitución de nuevas empresas debe llevar a que las empresas pierdan el poder de dominio que tienen en la relación con los propietarios de vehículos ya que estos tendrían la alternativa de constituirse como una nueva empresa ante una situación de abuso por parte de los primeros. Se hace así innecesaria la existencia de una regulación de precios mínimos para la relación comercial entre la empresa de transporte y el propietario del vehículo, por lo que se recomienda eliminar esta restricción junto con las barreras para la constitución de nuevas empresas.

2.5 SÍNTESIS Y PERIODO DE TRANSICIÓN

En los numerales anteriores ha sido expuesta ampliamente la justificación de la propuesta regulatoria para el transporte de carga, a continuación se resume esta propuesta mediante la cual se busca: generar información suficiente para el usuario y para el regulador, promover la competencia facilitando que pequeños propietarios se puedan constituir en empresas e interviniendo únicamente los mercados que presenten fallas que se detectan en la concentración de la oferta o en los precios altos del servicio.

Para la generación de información las empresas de transporte deben tener la obligación de:

- Cada mes publicar e informar a quien se lo solicite las tarifas máximas por tonelada que ofrecen para cada mercado relevante en que está dispuesto a prestar el servicio de transporte carretero de carga, entendiendo como mercado relevante aquellos orígenes⁵⁶ y destinos que defina el Ministerio de Transporte para cada uno de los tipos de carga⁵⁷ también definidos por él.

⁵⁵ El Ministerio de Transporte en la “Caracterización del Transporte en Colombia diagnóstico y proyectos de transporte e infraestructura”, febrero de 2005, señala que la llamada “tabla de costos” o “tabla de fletes” afecta la negociación que existe entre el generador de carga y la empresa de transporte, y los gremios consultados como parte de este estudio (Colfecar, ACC y Asecarga) coinciden en que la tabla de fletes distorsiona el mercado y dificulta que el usuario pueda comparar precios entre varios transportadores.

⁵⁶ Se ha propuesto utilizar como orígenes y destino las capitales de los departamentos con acceso carretero, los cuatro principales puertos del país y los puntos fronterizos de ingreso y salida de mercancía con Ecuador y Venezuela.

⁵⁷ Se ha propuesto que el tipo de carga quede definido por la forma de embalaje de la misma, en diez tipos diferentes.

- Reportar mensualmente esta información de precios al Ministerio de Transporte. En caso de no hacerlo durante tres meses seguidos o en tres meses del mismo año la empresa sería sancionada con la suspensión de la habilitación por doce meses o hasta que presente la totalidad de información de los últimos doce meses sobre las tarifas ofrecidas y los volúmenes de carga movilizados por mercado relevante.
- Discriminar, al usuario que lo solicite, el valor de la factura entre el valor del servicio de transporte, el de cada uno de los servicios suplementarios (embalaje, cargue, descargue, almacenamiento, seguros, etc.), el descuento realizado y el valor de los impuestos.

En relación a la promoción de la competencia se debería:

- Reducir las exigencias para la creación de empresas reemplazando la exigencia de que las empresas deban contar con un capital pagado de 1000 SMMLV por la de tener activos totales por 300 SMMLV.
- Acompañar la anterior medida con la eliminación de la regulación por tarifa mínima que hoy rige la relación comercial entre la empresa de transporte y el propietario del vehículo de carga.
- Eliminar la exigencia de la entrada de vehículos nuevos como reposición de viejos y si se considera necesario motivar la renovación del parque implementar mecanismos tributarios sin que esto afecte a los propietarios de vehículos que hoy ya han cumplido un porcentaje importante de su vida útil.
- Eliminar la exigencia de la póliza de seguro que cubre la carga de los riesgos inherentes al transporte, haciendo énfasis en la responsabilidad de la empresa de custodiar y responder por la carga y exigiéndole que le informe al usuario cuando la póliza exista y el valor que se cobra por ella.

En cuanto a la intervención de mercados en que se presenten fallas, solo se recomienda hacer esto en aquellas situaciones que se detecten altas concentraciones de mercado⁵⁸ o en que los precios observados superen a los de referencia, que pueden ser calculados con el modelo de costos desarrollado como parte de esta consultoría. En estos casos se debería intervenir siguiendo lo expuesto en el numeral 2.4.2 de este documento.

Finalmente y para una mayor transparencia y comprensión de los agentes del servicio que se está contratando o que se está prestando, también se recomienda exigir que las empresas publiquen la siguiente definición:

⁵⁸ Se recomienda intervenir únicamente los mercados en que el IHH sea superior a 0.50, es decir cuando en él exista una situación de competencia de dos o menos empresas equivalentes de igual tamaño.

“El servicio de transporte carretero de carga:

- *Tiene por objeto la movilización de cosas entre dos lugares.*
- *Comprende desde el momento en que estas se encuentran dentro del vehículo dispuestas a ser movilizadas hasta que el vehículo se halla en su destino listo para ser descargado.*
- *Incluye un plazo y un precio acordados y aceptados por las partes.*

Este servicio debe ser prestado por transportadores debidamente autorizados que tienen la obligación de:

- *Poner a disposición de quien los contrata los vehículos para su cargue y descargue, durante un tiempo razonable.*
- *Conducir y entregar las cosas en el estado que las recibe, que se presume bueno salvo constancia de lo contrario.*

Los servicios suplementarios como el embalaje, cargue, descargue, almacenaje o aseguramiento de la carga contra los riesgos inherentes al transporte:

- *No hacen parte del servicio de transporte de carga.*
- *Pueden ser ofrecidos por el transportador*

El transportador está en la obligación de discriminar el valor de la factura entre lo que corresponde al servicio de transporte y lo que corresponde a cada uno de los servicios suplementarios ofrecidos, a impuestos y a descuentos realizados, si quien lo contrata se lo solicita”

Con relación al periodo de transición para la implementación de la medida regulatoria, los consultores proponen el siguiente orden:

- (1) [2007] Hacer explícito a los agentes del sector el alcance del servicio de transporte a través de la obligación de publicar la definición del servicio, eliminando la exigencia de la póliza de seguro para cubrir la carga transportada de los riesgos inherentes del transporte y estableciendo la obligación de discriminar el valor de la factura si el usuario lo solicita.
- (2) [2007] Emitir las normas que faciliten el flujo de información necesario para la regulación, esto es: la obligación de las empresas de publicar e informar al Ministerio sus tarifas máximas en los diferentes mercados relevantes y la inclusión en el manifiesto de carga del tipo de embalaje para poder calcular los índices de concentración del mercado.

De manera simultanea con lo anterior:

- (3) [2007] Implementar o ajustar los sistemas de información del Ministerio de tal manera que se le pueda hacer seguimiento a las tarifas máximas ofrecidas y a los niveles de concentración del mercado en los diferentes mercados relevantes.
- (4) [2007] Calcular las tarifas de referencia para los diferentes mercados relevantes propuestos.
- (5) [2007] Modificar la regulación existente para la motivación de al renovación del parque, reemplazando la exigencia de reposición por medidas tributarias que lo incentiven.

Una vez implementado lo anterior, que se estima puede tomar un año, se debe proceder a implantar las medidas que promueven la constitución de nuevas empresa y a intervenir aquellos mercados en que se perciba o concentración de la oferta o tarifas altas:

- (6) [2008] Reemplazar la exigencia de capital mínimo suscrito por la de activos totales y eliminar la regulación de tarifas mínimas para la relación comercial entre empresas y propietarios.
- (7) [2008] Hacer seguimiento a las tarifas y niveles de concentración y cuando las primeras superen las de referencia o los segundos pasen de 0.50 proceder a intervenirlos de la manera propuesta en el numeral 2.4.2.

Las medidas anteriores aplicarían durante los dos primeros años a 420 mercados relevantes que quedan definidos por las posibles combinaciones entre los 10 tipos de embalaje⁵⁹ y las 42 combinaciones origen y destino que pueden darse entre las siete ciudades de donde sale o entra poco más de la tercera parte de la carga del país. Pasados dos años desde la entrada en vigencia de esta regulación esos mercados relevantes se ampliaran a todas las capitales de departamento y a los principales puertos del país y puntos fronterizos y dos años después a ciudades con más de cincuenta mil habitantes sin completar más de tres por departamento. Así, los mercados relevantes quedarían conformados por las combinaciones entre los diez tipos de embalaje propuestos y las posibles combinaciones origen-destino entre los siguientes lugares:

- [2007] siete ciudades que generan o reciben poco más de la tercera parte de la carga del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Buenaventura.

⁵⁹ Los 10 tipos de embalaje serían: semovientes; granel, sólido o líquido, refrigerado o no; carga general, en contenedores o no, refrigerados o no; y mercancías peligrosas.

- [2009] Capitales de departamento y sus áreas metropolitanas, con acceso carretero, y principales puertos del país, por departamento: Antioquia, área metropolitana del Valle de Aburrá; Arauca, Arauca; Atlántico, Área Metropolitana de Barranquilla y Puerto de Barranquilla; Bogotá; Bolívar, Cartagena y Puerto de Cartagena; Boyacá, Tunja; Caldas, Manizales; Caquetá, Florencia; Casanare, Yopal; Cauca, Popayán; Cesar, Valledupar; Chocó, Quibdó; Córdoba, Montería; Huila, Neiva; La Guajira, Riohacha; Magdalena, Santa Marta y Puerto de Santa Marta; Meta, Villavicencio; Nariño, Pasto e Ipiales; Norte de Santander, Área Metropolitana de Cúcuta; Putumayo, Puerto Asís; Quindío, Armenia; Risaralda, Área Metropolitana de Centro Oriente; Santander, Bucaramanga; Sucre, Sincelejo; Tolima, Ibagué y Valle del Cauca, Cali.
- [2011] Ciudades de más de cincuenta mil habitantes, hasta tres por departamento y atendiendo a su distancia por carretera: Antioquia, área metropolitana del Valle de Aburrá, Turbo y Caucasia; Arauca, Arauca y Tame; Atlántico, Área Metropolitana de Barranquilla, Puerto de Barranquilla y Sabanalarga; Bogotá; Bolívar, Cartagena, Puerto de Cartagena y Magangué; Boyacá, Tunja, Sogamoso y Chiquinquirá; Caldas, Manizales, La Dorada y Aguadas; Caquetá, Florencia y San Vicente del Caguán; Casanare, Yopal; Cauca, Popayán, Santander de Quilichao y Bolívar; Cesar, Valledupar y Aguachica; Chocó, Quibdó; Córdoba, Montería, Loricá y Tierralta; Cundinamarca, Girardot, Fusagasugá y Zipaquirá; Huila, Neiva, Pitalito y Garzón; La Guajira, Riohacha, Maicao y Urbilla; Magdalena, Santa Marta, Puerto de Santa Marta, Fundación y El Banco; Meta, Villavicencio; Nariño, Pasto, Tumaco e Ipiales; Norte de Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Ocaña y Pamplona; Putumayo, Puerto Asís; Quindío, Armenia; Risaralda, Área Metropolitana de Centro Oriente; Santander, Bucaramanga y Barrancabermeja; Sucre, Sincelejo y San Marcos; Tolima, Ibagué y Valle del Cauca, Cali, Buenaventura, Tulúa y Cartago.

Durante los cuatro años propuestos para la transición entre la situación actual y esta nueva regulación, y durante los años que sigan a dicha transición, el Ministerio de Transporte debe analizar constantemente la necesidad de mercados relevantes más pequeños geográficamente o la necesidad de considerar nuevos tipos de carga, esto a la luz de las ventajas y desventajas que esto le traiga a la regulación. En caso de encontrarse necesaria la modificación del número de mercados relevantes, esta debería implementarse a partir del año siguiente en que se detecte dicha necesidad.

2.6 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN

Los instrumentos y herramientas de regulación requeridas para la implementación de la solución propuesta son de dos tipos: legales y tecnológicos. Los de tipo legal, numeral 2.6.1, comprenden un conjunto de modificaciones que deben llevarse a cabo sobre las

normas vigentes mientras que los de tipo tecnológico, numeral 2.6.2, tienen que ver con el sistema de información requerido para efectuar el seguimiento al mercado.

2.6.1 Herramientas legales y normativas

Para la implementación de la regulación el Ministerio de Transporte debería modificar el decreto 173 de 2001, reglamentario del servicio público de transporte terrestre automotor de carga y emitir el código sancionatorio del transporte de carga, incluyendo específicamente los siguientes aspectos:

Modificaciones al decreto 173 de 2001

En el Título II, habilitación, Capítulo II, Condiciones y requisitos, Artículo 13 sobre los requisitos para obtener la habilitación y la autorización para la prestación del servicio, complementar el inciso 9 del artículo 13⁶⁰ así:

“9. Demostración de unos activos totales no inferiores a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y un capital pagado o patrimonio líquido no inferior a 50 SMMLV.

El salario mínimo mensual legal vigente a que se hace referencia corresponde al vigente al momento de cumplir el requisito.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de los factores financieros, pero sí a la comprobación de los activos, capital pagado y patrimonio exigidos.”

En el Título III, seguros, se debería modificar el Artículo 17⁶¹ de la siguiente manera:

“Artículo 17. Obligatoriedad. De conformidad con el artículo 994 del Código de Comercio, las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor de Carga podrán tomar por cuenta propia o por cuenta del propietario de la carga, un seguro que cubra a las cosas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte, a través de una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia.

Parágrafo: el transportador está en la obligación de informar al propietario de la carga de la existencia o no de este seguro así como el valor o prima que está cobrando por él y los amparos y montos asegurados que ese seguro le cubre a quien contrata el servicio de transporte”.

⁶⁰ El inciso 9 del artículo 13 del decreto 173 de 2001 solicita la “demostración de un capital pagado o patrimonio líquido, no inferior a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv)” y aclara que “el salario mínimo mensual legal vigente a que se hace referencia corresponde al vigente al momento de cumplir el requisito” y que “la habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de los factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido”.

⁶¹ El artículo 17 del decreto 173 de 2001 se refiere a la obligatoriedad de las empresas de transporte de tomar un seguro que cubra las cosas transportadas contra los riesgos inherentes del transporte.

Al título IV, prestación del servicio, debería agregarse un capítulo adicional en relación a la información mínima que debe publicar la empresa transportadora:

Capítulo IV Información mínima que debe publicar la empresa transportadora

“Artículo 33. La empresa de transporte de carga deberá publicar en un lugar visible para quien los contrata e informar a este cuando lo solicite: los orígenes y destinos que está en disposición de cumplir y las tarifas por tonelada máximas que cobrará según el tipo de carga a ser movilizada.

Parágrafo 1. El Ministerio de Transporte fijará por resolución los orígenes y destinos mínimos que deben ser tenidos en cuenta por las empresas para cumplir esta exigencia, así como los tipos de carga para los que se deben suministrar las tarifas máximas.

Parágrafo 2. Las empresas están obligadas a informar mensualmente al Ministerio de Transporte las tarifas máximas por orígenes y destinos, según tipo de carga, en la forma que este lo reglamente.”

“Artículo 34. Cuando el contratante del servicio de transporte lo solicite, la empresa de transporte deberá discriminar el valor total del servicio prestado, indicando cuánto de él corresponde a la tarifa del servicio de transporte, cuánto a cada uno de los servicios suplementarios ofrecidos, como seguros, embalaje, cargue, descargue, etc., cuánto a descuentos ofrecidos a la empresas y cuánto a los impuestos que apliquen sobre los servicios ofrecidos”.

“Artículo 35. La empresa de transporte de carga deberá publicar en un lugar visible para quien los contrata la siguiente definición del servicio: *el servicio de transporte de carga es aquel que tiene por objeto la movilización de cosas entre dos lugares, desde el momento en que estas se encuentran dentro del vehículo dispuestas a ser movilizadas hasta que el vehículo se haya en su destino listo para ser descargado, en cierto plazo y por un precio aceptados por las partes. Este servicio debe ser prestado por transportadores debidamente autorizados que se obligan a poner a disposición de quien los contrata los vehículos para su cargue y descargue, durante un tiempo razonable, y a conducir y entregar las cosas en el estado que las reciben. No hacen parte de este servicio de transporte aquellos servicios suplementarios como el embalaje, cargue, descargue, almacenaje o seguros, que también pueden ser ofrecidos por el transportador.*”

En consecuencia de lo anterior, en el título V, disposiciones finales, los artículos 33 a 37 deberían renumerarse como 36 a 40.

Resoluciones que debe emitir el Ministerio de Transporte

Atendiendo a las exigencia que se adicionarían al decreto 173 de 2001 el Ministerio de Transporte debería emitir una resolución fijando los orígenes y destinos mínimos y los tipos de carga a ser tenidos en cuenta por las empresas al momento de publicar e informar sus tarifas. En la primera etapa de implementación de la resolución se debería indicar que:

“Artículo 1. Las empresas de transporte público terrestre automotor de carga deberán publicar en un lugar visible para quien los contrata e informarle a este cuando lo solicite: los orígenes y destinos que está en disposición de cumplir teniendo en cuenta para ello todas las posibles combinaciones de origen y destino, entre las siguientes siete ciudades: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga, Cali y Buenaventura.”

“Artículo 2. Las empresas de transporte público terrestre automotor de carga deberán publicar en un lugar visible para quien los contrata e informarle a este cuando lo solicite las tarifas máximas por tonelada que cobrarían entre los orígenes y destinos de que trata el artículo uno, para los siguientes diez tipos de cargas: (i) semovientes, (ii) granel sólido refrigerado, (iii) granel sólido no refrigerado, (iv) granel líquido refrigerado, (v) granel líquido no refrigerado, (vi) carga general en contenedores refrigerada, (vii) carga general en contenedores no refrigerada, (viii) carga general no transportada en contenedores refrigerada, (ix) carga general no transportada en contenedores no refrigerada y (x) mercancías peligrosas.

Parágrafo. Cuando la empresa no ofrezca el servicio de transporte para alguno de estos tipos de carga deberá indicarlo claramente en la información publicada visible para quien los contrata o informarlo cuando este lo solicite”

“Artículo 3. Las empresas de transporte público terrestre automotor de carga deberán informar en los primeros diez días hábiles de cada mes a la oficina de XXX del Ministerio de Transporte las tarifas que estuvieron vigentes durante el mes inmediatamente anterior para cada uno de los orígenes y destinos que estuvieron dispuestas a cumplir y para cada tipo de carga.

Parágrafo 1. Si durante un mes hubiera estado vigente más de una tarifa deberá informarse la totalidad de tarifas indicando el periodo de vigencia de cada una.”

En aquellos casos en que se detecte la necesidad de regular precios el Ministerio debería emitir una resolución que contenga las diferentes consideraciones legales que le permiten hacerlo y en la que se diga:

“Artículo 1. Durante un año calendario contado a partir del [fecha de entrada en vigencia] el precio máximo que las empresas de transporte público terrestre automotor de carga podrán cobrar por la movilización de una tonelada de [tipo de carga] entre [origen] y [destino], será de [precio tope] pesos”.

“Artículo 2. Cumplida la vigencia de esta resolución el Ministerio de Transporte podrá prorrogarla, ajustando si considera necesario el valor del precio máximo permitido y emitiendo normas adicionales que complementen los objetivos de esta medida”

Modificaciones al manifiesto de carga

Para poder contar con la información necesaria para el seguimiento de los mercados relevantes de carga, el formato único del manifiesto de carga debería ajustarse por resolución en los siguientes aspectos:

- Incluir un tipo de embalaje que podría ser de cualquiera de los diez tipos definidos para esta regulación: semovientes; carga a granel, sólida o líquida, refrigerada o no; carga general, en contenedores o suelta, refrigerada o no; y carga peligrosa.
- En los datos sobre el costo del viaje se debe adicionar, además de la información que ya se recolecta de la relación comercial entre la empresa de transporte y el propietario del vehículo, el valor total del servicio de transporte pactado entre la empresa de transporte y el usuario del servicio, el valor total y descripción de los servicios suplementarios ofrecidos sin incluir el seguro (almacenaje, cargue, descargue, etc.), el descuento realizado por la empresa de transporte al usuario y el monto total de los impuestos que apliquen.
- En los datos de los seguros se debe agregar la opción de señalar si el servicio ofrecido incluye o no seguro y en caso positivo indagar por los mismos datos que hoy contiene el manifiesto (compañía, póliza y vigencia) y por el valor de la póliza.

Artículos a ser incluidos en el Código Sancionatorio

En el proyecto de ley que el Ministerio de Transporte viene adelantando para establecer el régimen sancionatorio, para el transporte carretero de carga y en relación con las sanciones a las empresas que no remitan la información de tarifas máximas bajo las exigencias del artículo 33 a ser incluido en el decreto 173, se propone incluir:

“Artículo X. A las empresas de transporte público terrestre automotor de carga que durante tres meses seguidos o en tres meses diferentes del mismo año no informen al Ministerio de Transporte las tarifas máximas de que trata el artículo 33 del decreto XXX, en la forma en que este lo haya reglamentado, se les suspenderá su habilitación de operación durante un periodo de doce meses o hasta que la empresa presente la

información completa sobre las tarifas y volúmenes de carga movilizados, entre los orígenes y destinos y los tipos de carga de que trata el citado artículo”.

2.6.2 Herramientas tecnológicas

Finalmente, el Ministerio debe implementar un sistema de información que le permita hacer el seguimiento al mercado de carga en el país y que le genere las alarmas necesarias para actuar de acuerdo a la regulación propuesta. El sistema debería entonces para cada uno de los mercados relevantes:

- Contener la información reportada por cada empresa sobre las tarifas máximas cobradas en cada mes en los mercados relevantes que atiende.
- Calcular la tarifa máxima promedio⁶² o la tarifa promedio cobrada⁶³ por mercado relevante, con base en la información anterior y de acuerdo con lo explicado en el numeral 2.4.2.
- Contener la información sobre volúmenes de carga movilizados, obtenida de los manifiestos de carga, una vez implementadas las modificaciones antes mencionadas a dicho documento.
- Calcular el índice de concentración del mercado IHH⁶⁴ por mercado relevante, con base en la información anterior.
- Contener la tarifa de referencia por mercado relevante, la cual se obtiene siguiendo el proceso de obtención de información y cálculos que se describe en los numerales 1.1.8 y 1.2.1 del informe 4, cuyas bases constituyen el contenido del capítulo 2 del informe 2 del estudio.
- Clasificar, con base en la información anterior (tarifa máxima promedio, IHH y tarifa de referencia) cada mercado relevante en uno de cuatro tipos, como una forma de alarma para que el regulador actúe:
 - Mercado competido: $IHH \leq 0.5$ y Tarifa promedio \leq Tarifa de referencia.

⁶² El cálculo de la tarifa máxima ofrecida en un mercado relevante específico (T_{Max}) correspondería al promedio ponderado de las tarifas máximas ofrecidas por cada una de las empresas que participan en él ($T_{Max,i}$). Se sugiere utilizar como ponderador la participación en el mercado de cada empresa (S_i) de tal manera que la tarifa máxima ofrecida (T_{Max}) sería:

$$T_{Max} = \sum_{i=1}^n T_{max,i} S_i$$

Donde $S_i = Q_i / QT$; Q_i = cantidad total de carga que transporta la empresa i en el mercado relevante en consideración y QT = cantidad total transportada en ese mercado.

⁶³ Si se incluye en el manifiesto de carga esta variable, podría utilizarse en lugar de la tarifa máxima ofrecida. Además se podrían cotejar las dos para analizar la consistencia de la información.

⁶⁴ El índice de Herfindahl-Hirshman es una medida de concentración del mercado y permite calcular el número de empresas equivalentes que compiten en un mercado. Se define como:

$$IHH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

- Posición dominante: $IHH > 0.5$ y Tarifa promedio \leq Tarifa de referencia.
- Posible colusión: $IHH \leq 0.5$ y Tarifa promedio $>$ Tarifa de referencia.
- Sospecha de abuso: $IHH > 0.5$ y Tarifa promedio $>$ Tarifa de referencia.
- Contener el estado regulatorio de precio actual de cada mercado relevante, que acorde con lo descrito en el numeral 2.4.2 puede ser:
 - Precio libre.
 - Precio tope.
 - Precio tope con permiso de contratación directa del servicio con propietarios de vehículos.
 - Precio tope con permiso de contratación directa del servicio con propietarios de vehículos y de contratación del servicio con particulares.
- Actualizar cada año el estado regulatorio de precio de cada mercado relevante, con base en el estado actual (punto anterior) y las variables mencionadas para la clasificación en cuatro tipos de mercados relevantes (punto que antecedió al anterior), siguiendo el proceso descrito en el cuadro 2.1 presentado al final del numeral 2.4.2.

El sistema de información podría además guardar la descripción de condiciones especiales que afectan los costos de prestación del servicio en algunos mercados relevantes y una bitácora del seguimiento a aquellos mercados que no se pueden clasificar de competidos, bien sea porque existe poder dominante, posible colusión de los prestadores o sospecha de abuso de posición dominante. Esta bitácora podría contener la fecha de intervención, el tipo de intervención y los comentarios, observaciones y/o conclusiones de la intervención. Como tipos de intervención se podrían tener entre otros:

- Revisión de condiciones especiales que afecten los costos
- Expedición de resolución borrador de tarifa tope
- Revisión de información de costos suministrada por los agentes
- Expedición de resolución definitiva de tarifa tope
- Expedición de resolución de continuación de régimen de tarifa tope
- Expedición de permiso de contratación directa con propietarios de vehículos
- Expedición de permiso de contratación con particulares

Respecto de las empresas podría contener:

- Suspensión de licencia por no suministrar información al Ministerio de Transporte
- Sanciones por no suministrar información u otro tipo de conductas a los usuarios
- Suspensión por cobrar tarifas mayores que la tarifa tope, cuando se está en este régimen.
- Sanciones por cobrar tarifas mayores que las máximas suministradas al Ministerio de Transporte.