

SOPORTE TÉCNICO

PROYECTO DECRETO MODIFICACIÓN DECRETO 1517 DE 2016

ÁREA A CARGO:
VICEMINISTERIO DE TRANSPORTE

FECHA PREVISTA PARA LA ADOPCIÓN:
Octubre de 2018

ELABORÓ:
ADRIANA RAMIREZ ASESORA DESPACHO VICEMINISTRO DE TRANSPORTE
JHONNY BALANTA – CONTRATISTA DIRECCION DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

25 DE OCTUBRE DE 2018

I. ANTECEDENTES

La ley 105 de 1993 establece en sus numerales 1 y 2 del artículo 3 que la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, el cual ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Así mismo, disponen que corresponde a las autoridades competentes diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, “racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda”.

De otro lado el artículo 37 de la Ley 769 de 2002, dispone que el registro inicial de un vehículo se podrá hacer en cualquier organismo de tránsito y sus características técnicas y de capacidad deberán estar homologadas por el Ministerio de Transporte para su operación en las vías del territorio nacional.

Posteriormente y en relación a los vehículos destinados al servicio de Transporte público terrestre automotor de carga, se expidió el Decreto 1347 de 2005 en donde se estableció: *“El ingreso de vehículos al parque de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, se hará por reposición, previa demostración que el o los vehículos repuesto fueron sometidos al proceso de desintegración física total, la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga. Ingresará por reposición igualmente en caso de pérdida total o por hurto.”* Así mismo, se previó que los organismos de tránsito podían efectuar el registro Inicial cuando se contara con la certificación de cumplimiento de requisitos para el registro inicial, expedida por el Ministerio de Transporte.

El Decreto 3525 de 2005 introduce en su artículo segundo, una opción para ingresar o matricular vehículo de forma diferente a la reposición, así: *“En el caso de que el adquirente de un nuevo vehículo de carga, por cualquier causa, no realice inmediatamente la reposición a que está obligado, podrá ingresar el automotor al servicio público prestando a favor del Ministerio de Transporte una caución consistente en garantía bancaria o mediante póliza de seguros expedida por una compañía del ramo debidamente habilitada, vigente en ambos casos por un término de dieciocho (18) meses”.*(Resaltado fuera de texto original).

Sin embargo se aclaraba que, en la disposición antes referida se dispuso que si vencido el término de la caución bancaria o de seguros sin que el garante realizara la desintegración del vehículo, el Ministerio de Transporte debía declarar la ocurrencia del siniestro y la exigibilidad de la garantía, exonerando al adquirente de la obligación de reponer.

El CONPES 3489 de 2007 fija la política nacional de transporte público automotor de carga, señalando en sus recomendaciones que el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación, debían diseñar e implementar un programa de reposición del parque automotor de carga y las necesidad de centralizar los fondos que venían de la caución señalada en el Decreto 3525 de 2005.

Posteriormente, el Decreto 2085 de 2008, entre otras cosas dispuso que el Ministerio de Transporte debía diseñar un programa de financiamiento denominado “Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga”, con el objeto de promover la modernización del parque automotor. Decreto que fue modificado por el Decreto 2450 de 2008, el cual entre otros aspectos incluyó la siguiente disposición: *“Los recursos recibidos por concepto de las cauciones que sean exigibles se destinarán al Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional”, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y las demás normas que regulan la materia”*

Con la expedición de la resolución 7036 de 2012 se definen las condiciones y el procedimiento para el reconocimiento económico por desintegración física total de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga y para el registro inicial de vehículos de transporte de carga por reposición.

Posteriormente, mediante el documento CONPES 3759 de 2013 se determinan los lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga, estableciendo así mismo que: *“El Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, contempla inversiones del orden de **1.1 billones de pesos**. Este monto incluye los costos requeridos para garantizar la renovación vehicular, tasas diferenciales y garantías, así como auditorías, interventorías, gastos financieros y de administración, entre otros.*

Cabe anotar que dichos recursos van con cargo al sector y cuentan con aval fiscal del CONFIS, otorgado en sesión del día 02 de agosto de 2013, formalizado mediante comunicación de Aval Fiscal emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el día 09 de agosto de 2013”

Sobre la base de lo anterior, se expidió el Decreto 1514 de 2016, por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para sanear el registro inicial de los vehículos de transporte de carga y se adiciona la subsección 1 a la Sección 7 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1079 de 2015.

Ahora bien, en relación a la política de reposición y renovación del parque automotor, se expidió el Decreto 1517 de 2016, por medio del cual se crea el Registro Único Nacional de Desintegración Física de Vehículos e Ingreso de Nuevos Vehículos de Transporte Terrestre Automotor de Carga (RUNIS TAC) y se adicionan unos artículos a la Sección 7 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015. Adicionalmente en sus artículos 1, por medio del cual se adiciona el artículo 2.2.1.7.7.9. se regulan las condiciones del programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga de la siguiente manera:

“La Reposición de vehículos destinados al transporte de carga de que trata el artículo 2.2.1.7.7.1 de la presente Sección se efectuará en una relación de uno a uno hasta que se dé una de las siguientes condiciones:

1. Que se ejecute la totalidad de los recursos del Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, determinados en el documento Conpes 3759 de 2013.

2. Que se equilibren las condiciones de oferta y demanda del mercado asociado a la comercialización de vehículos destinados al servicio público de transporte terrestre automotor de carga. Esta circunstancia deberá ser acreditada por el Ministerio de Transporte con base en estudios técnicos.

Parágrafo. Una vez se cumpla alguna de las condiciones establecidas en el presente artículo, el Ministerio de Transporte dará apertura definitiva al mercado de vehículos destinados al servicio público de transporte terrestre automotor de carga.”(Resaltado fuera de texto original)

Siendo oportuno mencionar que a la fecha ninguna de las dos condiciones se ha cumplido.

Adicionalmente, se adicionó el artículo 2.2.1.7.7.14 el cual dispone: *“El Ministerio de Transporte coordinará con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la ejecución de los recursos determinados en el Programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga contemplado en el Conpes 3759 de 2013. En cualquier caso, dichos recursos deberán ejecutarse antes del 31 de diciembre de 2018.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que de acuerdo al presupuesto ejecutado existen recursos del Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga pendientes de ejecutar para alcanzar las metas propuestas, razón por la cual es necesario establecer como plazo adicional para la ejecución de dichos recursos el 30 de junio de 2019.

II. RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA (JUSTIFICACIÓN)

Para determinar la oportunidad y conveniencia, debemos basarnos en el espíritu de las normas que crearon y regularon el Programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, el Gobierno Nacional debe propender no solo por establecer herramientas que permitan determinar el estado de la oferta y la demanda de vehículos que prestan el servicio de transporte de carga en el territorio nacional, así como construir mecanismos orientados a reducir o eliminar los factores negativos que agobian el sector, como lo son, las emisiones contaminantes, la congestión en los corredores, la accidentalidad en la vía y la no eficiencia de los costos variables del transporte, asociados con la edad del parque automotor.

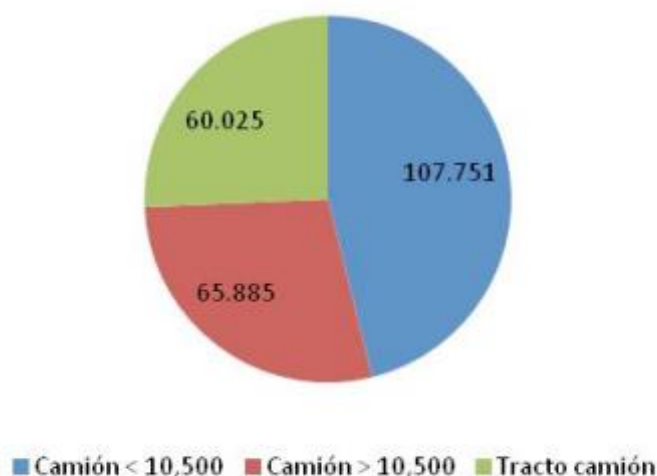
Por lo anterior, y estando próximo a cumplirse el plazo inicialmente fijado por el Decreto 1517 de 2016 – 31 de diciembre de 2018 – y siendo necesario gestionar a través del Ministerio de Hacienda

la disponibilidad de los dineros pendientes por ejecutar, se hace necesario fijar desde ahora un nuevo plazo que permita adelantar las taras propias de cada ministerio, además de la gestión de los procesos que impliquen reconocimiento económico.

III. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y POBLACIÓN OBJETIVO

La modificación propuesta en el proyecto de Decreto, se aplicaría en todo el territorio nacional y para vehículos de transporte terrestre automotor de carga de servicio público y particular.

De acuerdo con el documento CONPES 3759 de 2013, se establece la siguiente composición del parque automotor en el servicio público.



Fuente: RUNT, 2012.

Gráfica 1. Composición del parque automotor de transporte público (excluidas volquetas) por tamaño y clase automotor

Analizando el mercado, tenemos un comportamiento de crecimiento del parque automotor en el último siglo así:

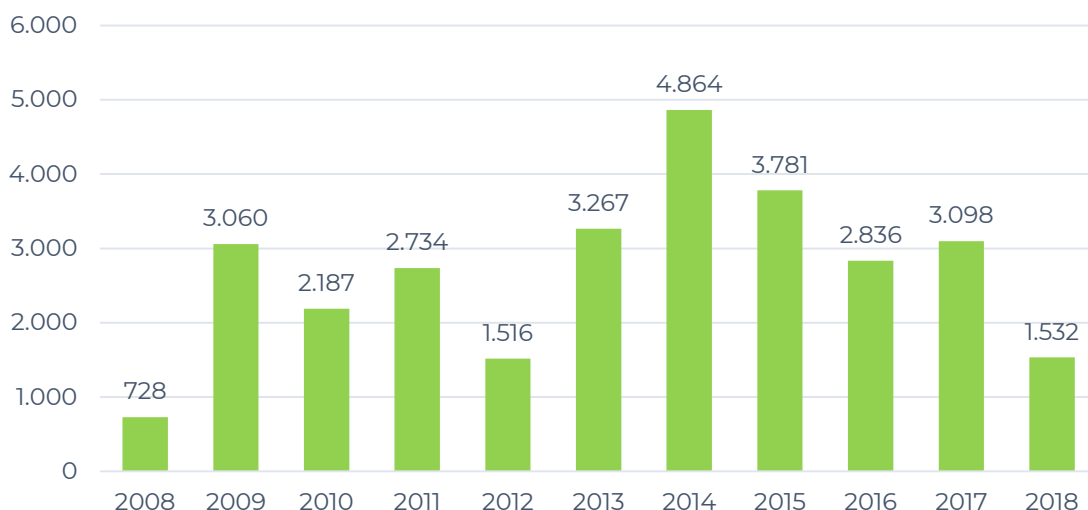
Tabla 1. Crecimiento del parque automotor de carga

Flota	1930 - 1939	1940 - 1949	1950 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2009	2010 - 2017	Total
Tipo 2	80	2.123	9.955	7.302	17.047	7.771	23.998	48.865	55.754	172.895
Tipo 3	5	108	933	852	2.448	3.135	7.970	18.021	2.160	35.632
Tipo C3	5	309	1.567	1.029	2.399	1.704	2.462	4.604	11.615	25.694
Total	90	2.540	12.455	9.183	21.894	12.610	34.430	71.490	69.529	234.221

Sin que, antes del 2005 se hubieran establecido medidas de restricción o mejoramiento de los vehículos.

De dicho parque y desde la existencia del programa de reposición, se han desintegrado un total de 29.603 vehículos de carga para los diferentes procesos, esto incluye, desintegración por pérdida total, desintegración con fines de reposición, hurto y los proceso de Desintegración con fines de

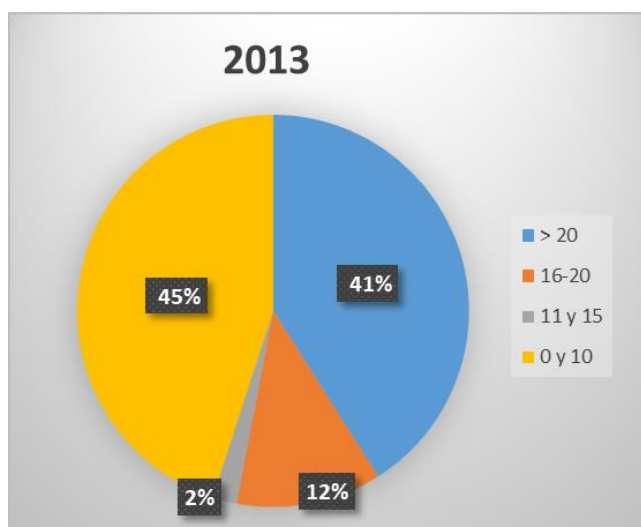
reconocimiento económico y desintegración con fines de reposición y reconocimiento económico, siendo estos dos últimos, los se ejecutan a partir de los dineros de la política del programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, que se representa en la siguiente gráfica.



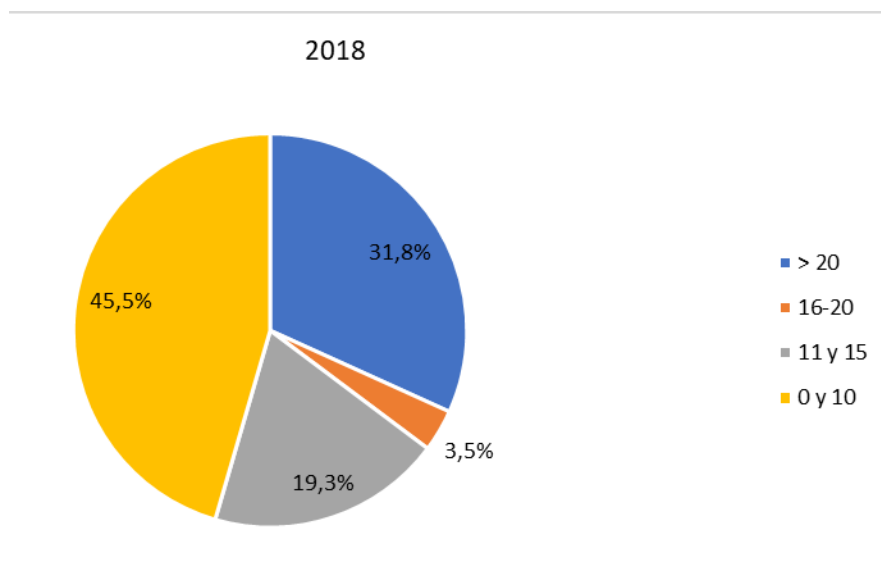
Fuente: Sistema RUNT y MT

Gráfica 2. Desintegración de vehículos de carga desde el año 2008 a septiembre de 2018.

Ahora bien, podemos evidenciar a partir del siguiente gráfico, como ha evolucionado de manera positiva la edad del parque automotor asociada al transporte de carga, con la creación de políticas que incentivas la renovación.



Gráfica 3. Edad del parque automotor de transporte público de carga para el año 2013.



Gráfica 4. Edad del parque automotor de transporte público de carga para el año 2018.

Evidenciado una reducción de los vehículos de más de 20 años de edad de casi el 10 %, siendo aún más significativa la reducción de vehículos con edades entre los 16 y 20 años.

IV. VIABILIDAD JURÍDICA

Marco Jurídico:

- Decreto 1347 de 2005: Ingreso por reposición, previa demostración que el o los vehículos repuestos fueron sometidos al proceso de desintegración física total, la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga
- Resolución 1150 de 2005: Procedimientos para el Registro por Reposición y lo correspondiente a la desintegración física total de los vehículos de esta modalidad
- Decreto 3525 de 2005: En caso de que no se efectúe la reposición se deberá hacer la caución de la póliza cuando el término supere los 18 meses
- Conpes 3489 de 2007: Canalizar los recursos en un Fondo Nacional de Garantías y/o el Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancoldex
- Decreto 2085 de 2008: Determina el valor de la caución y reduce el tiempo de validez de 18 a 6 meses. Además, Diseña el “Programa de Promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga” y la utilización del RUNT
- Decreto 4372 de 2008: “Los recursos de la caución se destinarán al programa”
- Resolución 4160 de 2008: Se establece el procedimiento de postulación para el reconocimiento económico por desintegración física total
- Resolución 487 de 2009: Se modifican los valores de reconocimiento económico
- Decreto 1131 de 2009: La condición para postularse al proceso de reposición y reconocimiento será tener un vehículo superior a 10.500 kilogramos en el atributo de Peso Bruto Vehicular

- Resolución 7036 de 2012: Se establecen las condiciones y el procedimiento para el reconocimiento económico por desintegración física total y para el registro inicial de vehículos de transporte de carga por reposición de vehículos con capacidad de carga superior a 10.500 kilogramos
- CONPES 3759 de 2013 se determinan los lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga.
- Decreto 1517 de 2016, por medio del cual se crea el Registro Único Nacional de Desintegración Física de Vehículos e Ingreso de Nuevos Vehículos de Transporte Terrestre Automotor de Carga (RUNIS TAC) y se adicionan unos artículos a la Sección 7 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015. Adicionalmente en sus artículos 1, por medio del cual se adiciona el artículo 2.2.1.7.7.9. se regulan las condiciones del programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor.

Teniendo en cuenta las normas anteriores y tal y como se dijo con anterioridad, se hace necesario dar continuidad a la política que inspiró las normas referidas y de esta manera cumplir con el objetivo de modernización del parque automotor y crea escenarios de mejora para el sector en oferta y demanda.

V. ESTUDIO PRELIMINAR IMPACTO ECONÓMICO

Está claramente establecido en las disposiciones legales vigentes, como lo es la Ley 105 de 1993 la cual en su artículo 3 señala que: “La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del estado, el cual ejercerá el control y la vigilancia para su adecuada prestación en condiciones de calidad oportunidad y seguridad”. Así mismo la ley aclara sobre el acceso al transporte que: “Corresponde a las autoridades diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda”.

Por su parte en el Decreto 1079 de 2015 establece en su Artículo 2.2.1.7.7.6. denominado Programa para el fomento de la reposición y renovación del parque automotor de carga: “El Ministerio de Transporte diseñará un programa de financiamiento denominado Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, con el objeto de promover la modernización del parque automotor”.

Y el artículo 2.2.1.7.7.7. Destinación dineros recaudados por declaración ocurrencia del siniestro o exigibilidad de la caución: Los dineros que se recauden por la declaración de la ocurrencia del siniestro o exigibilidad de la caución establecida en los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 2085 de 2008, modificado por los Decretos 2450 de 2008 y 1131 de 2009, se destinarán al Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y las demás normas que regulan la materia.

Por lo anterior y según cifras del RUNT, el parque automotor de transporte de carga se compone de 409.036 vehículos y de estos 255.486 corresponden exclusivamente al servicio público de transporte de carga por carretera, exceptuando las volquetas, se estima que el 80% de estos vehículos están en propiedad de transportadores tradicionales o pequeños propietarios y de esos el 83% son dueños de un sólo vehículo, el 11% son dueños de más de 2 vehículos y el 6% son dueños de más de 3 automotores de carga; lo que deja ver con claridad, que se hace necesario que el Gobierno tome medidas que permitan conservar el capital de estos pequeños propietarios permitiendo que se postulen al programa de reposición y/o reconocimiento económico con el objetivo de conservar un espacio en el mercado a un número aproximado de 204.388 familias que depende de esta actividad.

A continuación, se exponen las cifras de la ejecución del programa de reposición y renovación del parque automotor desde la creación del CONPES 3759 de 2013, quedando un saldo por ejecutar de \$ \$ 397.416 millones a octubre de 2018.

Tabla 2. Ejecución presupuestal del programa

Vigencia	Aval fiscal	Apropiación Vigente	Ejecución/Pagos
2013	85.000.000.000	115.968.000.000	59.412.018.831
2014	60.000.000.000	44.000.000.000	105.785.704.168
2015	250.000.000.000	92.974.000.000	93.912.844.013
2016	250.000.000.000	146.875.300.000	118.243.139.856
2017	250.000.000.000	150.000.000.000	172.576.423.369
2018	205.000.000.000	146.500.000.000	126.679.043.847●
Subtotal 2013-18	1.100.000.000.000	696.317.300.000	676.609.174.084
Total	1.100.000.000.000	696.317.300.000	676.609.174.084

Fuente: Min transporte y Min Hacienda (SIIF)

VI. POSIBLE IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

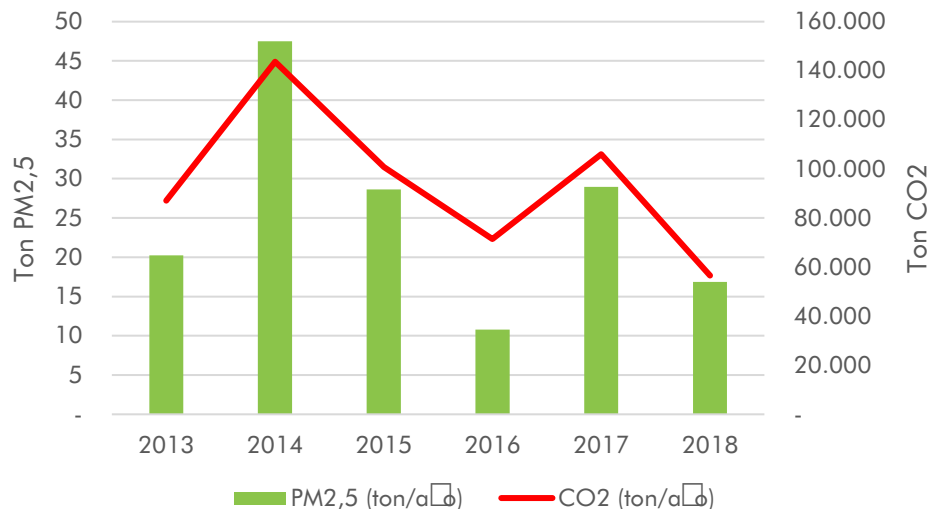
Como se ha venido sosteniendo desde la expedición del CONPES 3759, teniendo en cuenta que el 97.4% de la carga terrestre del país se transporta en camión o tractocamión, el uso de combustibles fósiles y el desgaste de las vías asociado a las condiciones técnicas de los vehículos presenta un porcentaje elevado, por lo que con la renovación o modernización del parque automotor, se pretende reducir la reducción en la emisión de partículas contaminantes y la protección del patrimonio de la nación representado en la infraestructura vial del país

La desintegración de vehículos antiguos, en deficientes condiciones de mantenimiento y su reemplazo parcial por vehículos modernos, con mejores condiciones tecnológicas y de mantenimiento, genera beneficios ambientales asociados con la reducción de las emisiones tanto de material particulado como de gases de efecto invernadero. El primero genera impactos directos sobre la salud humana, pues ocasiona y exacerba enfermedades cardiorrespiratorias; el segundo, contribuye al fenómeno global de cambio climático.

Dentro de los beneficios de la Política de Modernización del Transporte Automotor de Carga, enmarcada en el CONPES 3759, se han identificado beneficios ambientales en ambos sentidos, calidad del aire y cambio climático. Inclusive en el año 2013 el Gobierno Nacional registró ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) una Acción de Mitigación Nacionalmente Apropriada -NAMA, por sus siglas en inglés, asociada a los resultados de dicho programa.

Es importante considerar que las reducciones de emisiones asociadas a la modernización del parque automotor se mantienen en el tiempo de operación de los vehículos y se van acumulando a medida que se avanza en el mismo, es decir que, si bien cada año se generan reducciones de emisiones por la renovación, estas se van acumulando de forma exponencial.

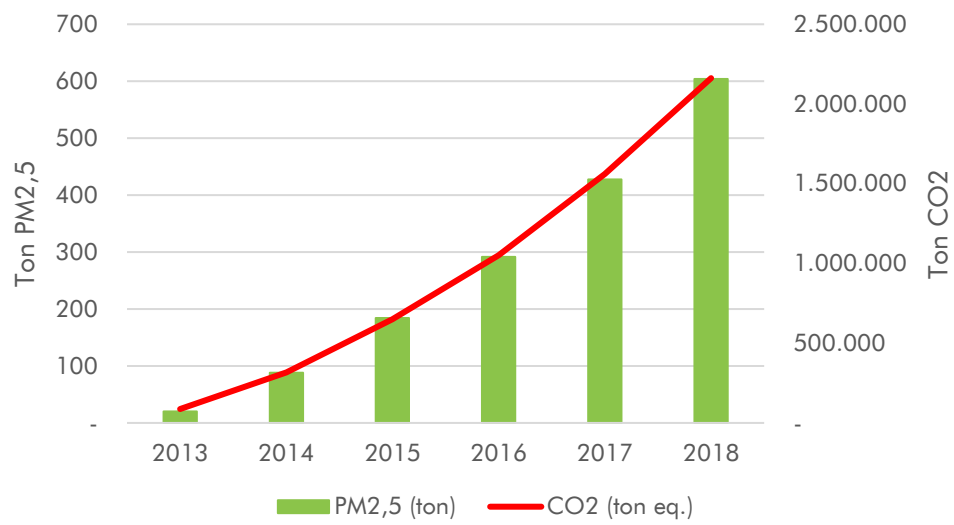
La gráfica siguiente presenta las reducciones obtenidas por las postulaciones ejecutadas cada año.



Gráfica 5. Reducción de emisiones generadas por cada año del programa

El programa de renovación vehicular ha tenido un impacto positivo en la disminución de emisiones, se estima una reducción acumulada neta de unas 2.160.000 toneladas de dióxido de carbono (CO2) y unas 604 toneladas de material particulado fino, (PM2.5).

En la siguiente gráfica se presentan las reducciones acumuladas generadas por el programa, donde se observa el potencial de crecimiento de los beneficios ambientales del mismo, por lo que, desde el punto de vista ambiental se considera estratégico continuar con el programa.



Gráfica 6. Reducciones acumuladas