

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social

República de Colombia

Departamento Nacional de Planeación



3759

**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**

**DNP – DIES, DIFP, OAJ
Ministerio de Transporte
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Versión aprobada

Bogotá D.C., Agosto 20 de 2013

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ANTECEDENTES	5
A.	Antecedentes Jurídicos	5
B.	Antecedentes de Política	6
III.	JUSTIFICACIÓN	9
IV.	DIAGNÓSTICO	11
A.	Emisiones de contaminantes atmosféricos	14
B.	Congestión en los principales corredores de carga	15
C.	Accidentalidad Vial	15
D.	Costos variables del transporte	17
V.	OBJETIVOS	18
VI.	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGA	18
A.	Definición de condiciones para la prestación del servicio	18
B.	Estándares para la prestación del servicio	22
C.	Programa de renovación del parque automotor de carga	24
VII.	FINANCIAMIENTO	31
VIII.	RECOMENDACIONES	33
IX.	BIBLIOGRAFÍA	34
X.	ANEXOS	36

Resumen

El presente Documento CONPES desarrolla algunos de los lineamientos de la política de modernización del transporte automotor de carga, atendiendo las directrices de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga formulada en el Documento CONPES 3489 de 2007. En particular, lo relativo a la definición de condiciones y estándares para la prestación del servicio de transporte público de carga orientados al desarrollo integral del sector y a la renovación de la flota de manera sostenible. Asimismo, declara de importancia estratégica el “*Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga*”¹, de conformidad con el Artículo 10 de la Ley 819/03 y el Artículo 21 del Decreto 4730/05.

Todo lo anterior orientado a mitigar los efectos negativos de las principales externalidades del transporte (contaminación, congestión, accidentalidad, costos variables), y a proponer medidas integrales para la mejora de las condiciones de los actores: propietarios, clientes del servicio, conductores y sus familias, y la sociedad en general.

Clasificación: T111

Palabras claves: Renovación parque automotor de carga, Modernización transporte automotor de carga, Externalidades del transporte.

¹ Registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión con número 0011102660000.

I. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga² identifica la necesidad de promover la modernización del servicio orientada a la mejora de estándares de competitividad, definiendo así los ejes estratégicos de actuación, dentro de un marco de facilitación del comercio exterior, seguridad a los actores y operaciones del mercado, y organización del sector empresarial.

Desde 2005, se han implementado mecanismos para el ingreso de vehículos de carga a la prestación de servicio público y la renovación de vehículos de carga obsoletos, que hoy requieren ser revisados, de cara a garantizar a los sectores económicos productivos una oferta de servicio público de carga compatible con las necesidades actuales, y que responda desde una perspectiva integral a las exigencias asociadas al ingreso de los productos nacionales en nuevos mercados, el crecimiento de los existentes, y la vitalización de nexos comerciales con varios bloques de naciones.

En este contexto, el presente documento define lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga, orientados al desarrollo integral del sector y a la renovación de la flota de manera sostenible. Para esto último se presenta a consideración del CONPES la declaratoria de importancia estratégica del Programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, de conformidad con La Ley 819 de 2003³ y el Decreto 4730 de 2005⁴ en relación con los proyectos cuya ejecución supera el período de gobierno.

² Esta política se formuló en el Documento CONPES 3489, vigente desde el año 2007.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Art.10° de la Ley 819/03 establece: “*El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.*”

⁴ El Decreto 4730 de 2005, indicó en el artículo 21: “Validación del Impacto Fiscal de la Declaratoria de Importancia Estratégica. La declaratoria de importancia estratégica por parte del Conpes a que se refiere el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requerirá del concepto previo y favorable del Confis, donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo”

Se estructura el documento en diez capítulos, de los cuales la presente introducción conforma el primero de ellos; en el segundo se detallan los antecedentes jurídicos y de política; la justificación está contenida en el tercero, y en el cuarto, se realiza un diagnóstico de la situación actual del transporte automotor de carga en Colombia. El capítulo quinto reseña el objetivo del documento; mientras que los lineamientos de política para la modernización del transporte de carga se desarrollan a detalle en el capítulo seis. El apartado séptimo contiene los requerimientos del programa de renovación del parque automotor en materia de financiación, y en el octavo se condensan las recomendaciones. Finalmente, los capítulos noveno y décimo contienen, respectivamente, bibliografía y anexos.

II. ANTECEDENTES

A. Antecedentes Jurídicos

La Ley 105 de 1993 establece las disposiciones básicas sobre el transporte y reglamenta la planeación del sector. En su artículo tercero, define los principios del transporte público entre los cuales se encuentra el acceso. Este principio implica que los usuarios puedan escoger medios y modos de transporte en buenas condiciones de comodidad, calidad y seguridad. Asimismo, compromete a las autoridades competentes a diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda.

La Ley 336 de 1996 establece el Estatuto Nacional de Transporte y adopta la seguridad como principio que fundamenta la regulación del transporte. En particular, los artículos 23 y 38 de esta ley, determinan que los equipos para la prestación del servicio de transporte deben cumplir con las especificaciones y requisitos técnicos establecidos.

En materia de regulación del parque⁵, el Gobierno Nacional a través del Decreto 1347 de 2005⁶ reglamentó el ingreso de vehículos al parque de servicio público de transporte terrestre

⁵ La Ley 336 de 1996 en su artículo 65 establece: -“ El Gobierno Nacional expedirá los reglamentos correspondientes, a efectos de armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y promuevan la racionalización del mercado de transporte.”

⁶ Por el cual se regula el ingreso de vehículos al Servicios Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga.

automotor de carga, establece que el ingreso de vehículos se hará por reposición⁷ y habilita el mecanismo de ingreso por incremento⁸ cuando no se opte por el primero, previa autorización del Ministerio de Transporte.

El Decreto 3525 de 2005⁹, por su parte, posibilita el ingreso de vehículos por medio de caución, en caso de que el adquirente de un nuevo vehículo de carga no realice en el plazo establecido la reposición.

Por su parte, el Decreto 2085 de 2008¹⁰ reglamentó el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga, y ordenó al Ministerio de Transporte el diseño del programa de financiamiento. Además, adoptó medidas para el ingreso de vehículos con Peso Bruto Vehicular (PBV) superior a 10.5 toneladas, mediante dos mecanismos, de reposición por desintegración física total, y caución. El Decreto 2450 de 2008 modifica el Decreto 2085 y limita la reglamentación de los vehículos con más de 3 toneladas.

La Resolución 7036 de 2012,¹¹ y redefine 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 su registro inicial por reposición.

B. Antecedentes de Política

Dada la importancia estratégica del transporte terrestre automotor de carga, el Gobierno Nacional definió, a través del documento CONPES 3489 de 2007 las principales políticas y estrategias para el desarrollo y modernización del sector. Estas estrategias se enfocan en la regulación de las relaciones económicas, la estructura empresarial, el parque automotor, el fortalecimiento institucional, el transporte internacional, inter fronterizo o transfronterizo, el aseguramiento, el desarrollo de servicios logísticos y la seguridad en la operación.

⁷ Artículo 1. Ingreso por reposición. 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 repuestos 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.

⁸ Artículo 4. Ingreso por incremento. Cuando no se opte por el proceso de reposición de de vehículos en los términos anteriormente establecidos, el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga será por incremento, previa obtención de una autorización de Registro Inicial de Matrícula con destino al Organismo de Tránsito.

⁹ Por el cual se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga.

¹⁰ Por el cual se reglamenta el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte automotor de carga.

¹¹ Esta Resolución deroga las Resoluciones 3253, 4160 y 5259 de 2008, 497, 618, 1056, 1886, 2614, 4188 y 4776 de 2009 y 238 de 2010.

Diferentes entidades del Gobierno Nacional han adoptado sus recomendaciones. Por ejemplo, con el fin de armonizar las relaciones económicas de todos y cada uno de los integrantes de la cadena, de acuerdo con principios de eficiencia, sostenibilidad, desarrollo y competitividad del sector, se migró a un esquema de regulación basado en el principio de intervenir sólo en los casos en que se presenten fallas de mercado. Al respecto, se eliminó la Tabla de Fletes¹² y se dio impulso a la Política de libertad vigilada¹³. Para el desarrollo de ésta, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Ministerio de Transporte y con participación del gremio, diseñó, implementó y realiza actualmente la publicación trimestral del Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC). A partir de éste, el Ministerio de Transporte implementó el Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE-TAC), con el objetivo de facilitar la transición entre el anterior régimen de regulación (Tabla de Fletes) y el nuevo de libertad vigilada. Los costos eficientes de referencia que este sistema calcula sirven como parámetro para la negociación entre los agentes.

De igual manera, creó el Sistema de Información para la Regulación del Transporte de Carga por Carretera (SIRTCC), para monitorear y comparar el valor a pagar reportado en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC)¹⁴, en comparación con los Costos Eficientes de Operación calculados en el (SICE-TAC)

En cuanto a las políticas sobre parque automotor, el documento CONPES 3489 recomendó al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación diseñar e implementar un programa integral de reposición del parque automotor de carga. Igualmente, recomendó evaluar la pertinencia de utilizar los recursos

¹² Valores mínimos fijados por el Ministerio de Transporte, entre cada origen y destino, que la empresa de transporte de carga debía reconocer al propietario del vehículo por la movilización de la mercancía objeto del contrato de transporte. Sin embargo, en la práctica se presentaban ineficiencias en el cumplimiento y control efectivo de dichos valores, lo cual generó brechas entre los costos operativos, los valores efectivamente pactados para la movilización y los valores establecidos por la Tabla de Fletes.

¹³ La política de libertad consiste en permitir que los diferentes agentes (generador, empresa y propietario) del mercado negocien libremente los precios del transporte de carga por carretera, bajo un monitoreo constante por parte del Ministerio de Transporte, a fin de identificar posibles fallas de mercado.

¹⁴ A través de la Resolución 377 de 2013 se crea, adopta e implementa el Registro Nacional de Despachos de Carga, el cual permite en tiempo real y en línea registrar la información del movimiento de carga en el país.

provenientes de la garantía bancaria o póliza de seguro establecida para el ingreso de vehículos de carga al servicio público¹⁵.

El Ministerio de Transporte, basado en los antecedentes descritos, inició en 2005 la implementación de un nuevo esquema de reglas para la reposición, y desde 2008 ofrece una serie de incentivos económicos para la desintegración de vehículos de carga.

A través de estos incentivos, hasta la fecha se ha logrado fomentar la salida del mercado de alrededor de 6.000 vehículos de carga con una edad superior a los 25 años, y por vía de reposición se ha logrado la desintegración de más de 6.000 vehículos adicionales¹⁶. Sin embargo, no se han incorporado en su totalidad los criterios propios de un programa integral¹⁷, tal como fueron previstos en el documento CONPES 3489. Es por ello que se requiere desarrollar una estrategia con enfoque amplio, que contemple beneficios para los dueños de la carga, los operadores directos de la flota, los propietarios de vehículos y sus familias, los empresarios del sector, y la sociedad en general.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014 “Prosperidad para todos” plantea promover la desregulación de las pólizas de renovación del parque automotor en el servicio público de transporte de carga, y que, la renovación de la oferta e innovación tecnológica de equipos se soporte en incentivos de mercado y en la reglamentación de la vida útil según las disposiciones legales. Asimismo establece que el Gobierno Nacional diseñará y estructurará un programa de cobertura nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos expeditos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular y financiar la desintegración física total y

¹⁵ Establecida en el Decreto 3525 de 2005, del Ministerio de Transporte. Establece que la garantía bancaria o póliza de seguro debe ser expedida por una compañía del ramo debidamente habilitada, y fija su vigencia en ambos casos por un término de dieciocho (18) meses. Este mecanismo de póliza de seguro consistía en requerirle al propietario de cada vehículo nuevo que ingresara al mercado, la constitución de una garantía, cuyo objeto era otorgar un plazo perentorio para que dicho propietario demostrara documentalmente la desintegración física total y la cancelación de la licencia de tránsito de uno o varios vehículos con capacidad equivalente al postulado para ingresar al servicio. En caso de no demostrarlo, la póliza se siniestraba, y los recursos cubiertos por ella ingresaban al erario público como recursos del Sector. Sin embargo, desde la entrada en vigencia del mecanismo, prontamente comenzó a detectarse que una alta proporción de las pólizas eran siniestradas, y por tanto, que los propietarios que ingresaban vehículos nuevos al servicio internalizaban la póliza como un costo adicional, y no adelantaban los trámites que demostrarán la desintegración de otros vehículos.

¹⁶ De acuerdo con cifras del RUNT, el tamaño del parque automotor de carga, registrado y activo a mayo de 2013, es de cerca de 320.000 vehículos, de los cuales 234.000 prestan el servicio público de transporte de carga. Los aproximadamente 12.000 vehículos que han salido de la prestación del servicio, corresponden aproximadamente al 5% del parque de servicio público de carga.

¹⁷ Se establecían como criterios del Programa integral de reposición: fomento a la asociatividad empresarial, conservación de la estructura de propiedad democrática del sector transportador, establecimiento de un esquema de incentivos para la promoción de la renovación y reposición del parque automotor de carga, y fomento a la protección del medio ambiente y el uso eficiente de combustibles.

reposición de vehículos, así como asistir y acompañar al gremio a través del fomento de la formalización empresarial.

III. JUSTIFICACIÓN

El 97.4% de la carga terrestre en el país, excluyendo carbón e hidrocarburos, se transporta en camión o tractocamión. Dados los obstáculos geográficos y las distancias que separan los centros de producción y consumo de los puertos y fronteras, en Colombia los fletes a la carga constituyen una variable fundamental para la competitividad de la economía.

Los costos de transporte, por su parte, dependen de la calidad de la infraestructura, pero también de la eficiencia del parque automotor al servicio de la carga, del desempeño del mercado y de la logística para optimizar el uso de los recursos involucrados en las operaciones de transporte.

En términos de eficiencia del parque automotor, se observa que 37,3% de los camiones de servicio público tiene más de 20 años en servicio¹⁸, lo que se traduce en costos operativos elevados (reparaciones más frecuentes y costosas y mayor consumo de combustibles y lubricantes), baja rentabilidad para sus propietarios, y altas externalidades negativas, reflejadas en contaminación ambiental, congestión en los principales corredores de carga y accidentalidad vial, principalmente.

A pesar de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, el ritmo de salida de vehículos obsoletos y depreciados físicamente no ha sido suficiente para alcanzar la renovación total del parque automotor de transporte público de carga. Adicionalmente, en Colombia las condiciones para la prestación del servicio en lo que a edad del parque se refiere no se encuentran reguladas, la cobertura de los controles técnico-mecánicos no ha sido la esperada, y el costo de capital asociado a las condiciones de ingreso es elevado.

¹⁸ Incluye camiones y tracto camiones de servicio público con un Peso Bruto Vehicular - PBV mayor 10.5 toneladas. Fuente: RUNT.

A partir del Decreto 1347 de 2005, se ha mantenido el control de la oferta con la regla conocida como 1:1. Es decir, el ingreso de vehículos al parque de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga se haría por reposición, previa demostración que el o los vehículos repuestos fueron sometidos al proceso de desintegración física total y la cancelación de su licencia de tránsito. Sin embargo, en la práctica, la posibilidad de pagar la caución (póliza o garantía bancaria) ha hecho que la restricción a la entrada no controle efectivamente el tamaño del parque, y no incida contundentemente en la renovación del mismo. Se estima que en el periodo 2005-2012, más del 95% del total de cauciones aprobadas se siniestraron, lo que indica que el objeto de la reposición por compromiso de desintegración física total no se ha cumplido.

Recientemente se han detectado señales de alza en la oferta de vehículos para el transporte de carga y fletes deprimidos. Esta situación está relacionada con el elevado ritmo de compras de camiones en los últimos años y la construcción de capacidad adicional para transportar combustibles fósiles en modos alternativos (férreo y ductos).

En consonancia con los lineamientos de política sectorial sobre regulación de servicios de transporte contemplados en el PND, el presente documento CONPES define condiciones y estándares para la prestación del servicio que se constituyen en medidas progresivas encaminadas al establecimiento de una reglamentación incidente sobre la edad del parque automotor, a lograr una renovación de la oferta e innovación tecnológica de equipos soportada por incentivos de mercado, y a la desregulación de las pólizas de renovación del parque automotor en el servicio público de transporte de carga.

Teniendo en cuenta la relevancia que representan estas acciones para una dinamización del sector transporte, entendido éste como eslabón clave para la dinámica económica nacional, y tratándose de medidas que se configuran en el mediano y largo plazo, resulta necesario declarar de importancia estratégica el *“Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga”*, de conformidad con las disposiciones consignadas en la Ley 819/03 y el Decreto 4730/05.

I. DIAGNÓSTICO

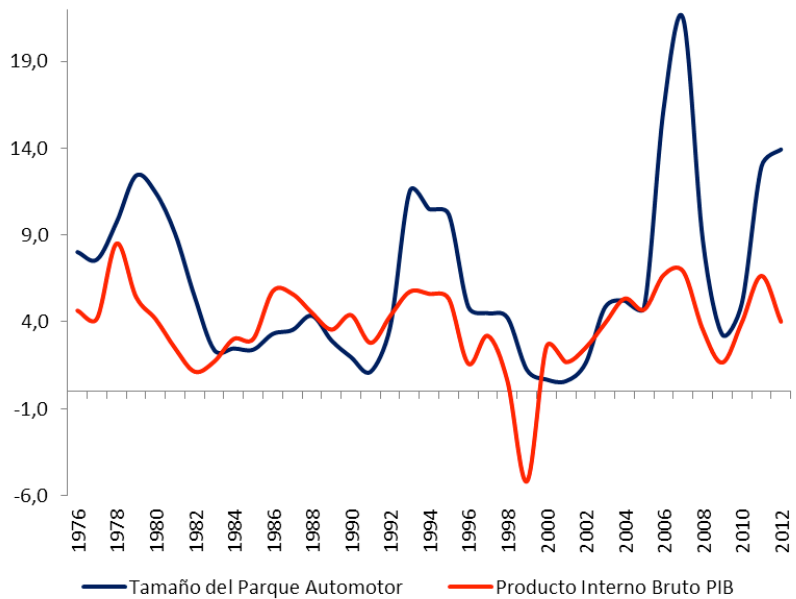
Desde un punto de vista teórico, el sector del transporte automotor de carga colombiano no enfrenta fallas de mercado que ameriten la intervención estatal: gran número de oferentes y demandantes, bajas barreras a la entrada, producto relativamente homogéneo y acceso a la información disponible de mercado, como fletes y costos de operación. No obstante, la dinámica reciente del sector se ha caracterizado por episodios de sobreoferta y fletes deprimidos, explicados, presumiblemente, por los siguientes factores:

- Las decisiones de inversión para expandir la capacidad del parque están atomizadas en un número muy amplio de propietarios con dificultades para predecir el comportamiento futuro de la demanda. La generación de carga no depende de la evolución de un producto específico; depende del desempeño de todos los sectores de la economía, lo que reduce el nivel de certeza de los inversionistas para predecir la demanda. Episodios de alto crecimiento económico han coincidido con aumentos acelerados en el parque; sin embargo, cuando la economía se contrae, el tamaño del parque automotor de transporte público de carga no lo hace, lo que quiere decir que la oferta no se ajusta instantáneamente, tal como se muestra en el Gráfico 1 (página siguiente). A pesar de ello, el crecimiento sostenido de la economía del país permite un alivio gradual a los desbalances de oferta generados por estas contracciones.

El caso del transporte de hidrocarburos en el país evidencia la especulación que se da sobre la oferta de vehículos para satisfacer una demanda específica. De acuerdo con cifras de Ecopetrol, se estima que con la entrada en operación de los proyectos San Fernando – Monterrey y Oleoducto Bicentenario se desplazarían cerca de 3.000 vehículos de carga, situación que representa un choque fuerte en la demanda de transporte, y motiva en parte la aceleración y puesta en marcha del presente programa como una medida oportuna de atención.

- A la sobre-reacción de la oferta se suma la lentitud en la salida de vehículos obsoletos y la falta de definición de una vida máxima regulada, establecida como condición para la prestación del servicio.

**Gráfico 1. PIB y Parque de Servicio de Transporte Público
Crecimiento Anual (%)**



Fuente: DANE, RUNT, cálculos propios Ministerio de Transporte.

De conformidad con la gráfica anterior, los ciclos de alta oferta y disponibilidad de vehículos para el servicio público de transporte de carga son reflejo del comportamiento de todos los sectores económicos con mayor o menor intensidad; adicionalmente, se sabe que el precio de mercado constituye un mecanismo eficiente de ajuste entre oferta y demanda, pero en el transporte de carga se presentan dos situaciones que han motivado la participación del gobierno: se trata de un servicio público esencial y existe un grupo de propietarios cuya única fuente de sustento es el camión. Es importante además tener en consideración que la renovación del parque vehicular es un mecanismo complementario de regulación, y tiene por objeto central reducir las externalidades negativas, junto con sus costos sociales asociados. Un parque antiguo genera mayores emisiones de contaminantes atmosféricos, aumenta la probabilidad de congestión en los principales corredores de carga, propicia mayores índices de accidentalidad vial, e impacta desfavorablemente los costos variables del transporte al aumentarlos.

La tendencia presentada hasta el mes de junio de 2013 en el programa de renovación de vehículos automotores de carga, muestra que aproximadamente el 50% de las desintegraciones realizadas se dirigen a la obtención de un reconocimiento económico, y el 50% tienen como objeto la renovación del vehículo¹⁹. La Tabla 1 presenta en detalle la distribución de estas proporciones según la tipología de vehículo.

Tabla 1. Tendencias en el objeto de la desintegración vehicular (2005-2012)

Objeto de la desintegración	Porcentaje del total	Tipología del vehículo	Porcentaje según objeto	Reconocimiento por unidad [COP]
Reconocimiento económico	50%	Camiones (C2,C3,C4)	60%	\$35,000,000
		Tractocamiones (2)	10%	\$50,000,000
		Tractocamiones (3)	30%	\$70,000,000
Renovación vehicular	50%	Camiones (C2,C3,C4)	50%	\$17,500,00
		Tractocamiones (2)	30%	\$25,000,000
		Tractocamiones (3)	20%	\$35,000,000

Fuente: Cálculos propios - Ministerio de Transporte, 2013.

En lo referente a los aspectos socioeconómicos de los transportadores de carga en Colombia, resulta relevante que para el año 2008 aproximadamente el 90% del parque destinado al servicio público estaba distribuido en pequeños propietarios, en donde a menudo, el dueño del camión es el mismo conductor y recurrentemente emplea a sus familiares como ayudantes. Es decir, además del esquema de servicio prestado por empresas operadoras, se identifica que una gran porción de la actividad transportadora es llevada a cabo primordialmente por unidades productivas que se pueden asimilar a pequeñas empresas familiares²⁰.

Dadas las altas exigencias de la labor como conductor de transporte de carga, es frecuente que las personas dedicadas a este oficio tengan pocas oportunidades de optar por esquemas formales de educación que exigirían permanencias en una ciudad base, y es también usual que dispongan de poco tiempo en compañía de sus familias. Los esquemas informales de búsqueda y negociación de carga en puertos y centros de consumo, sumados a la asunción de los costos implícitos en tiempos de espera y viajes en vacío, ocasionan alta incertidumbre en el ingreso neto del conductor, condición que a su vez se traduce en baja probabilidad de que dicha

¹⁹ En el periodo 2005 - 2012 se desintegraron 11,936 unidades, de las cuales 6,003 corresponden a renovaciones y 5,936 solicitudes atienden a fines de reconocimiento económico.

²⁰ CAF (2008). Transporte de Calidad: Modernizando el transporte terrestre de carga en Colombia. Página 13.

población acceda a esquemas de crédito para la renovación de su unidad, y por extensión, para otras necesidades inherentes a la conformación misma de un núcleo familiar.

En materia de externalidades asociadas al transporte de carga, a continuación se realiza un detalle de la situación actual, y un ejercicio de cuantificación monetaria de impactos.

A. Emisiones de contaminantes atmosféricos

La combustión de energéticos al interior de los motores de los vehículos, implica la emisión de una amplia gama de contaminantes atmosféricos entre ellos el material particulado (PM) y el dióxido de carbono (CO₂). El primero genera impactos directos sobre la salud humana, pues ocasiona y exacerba enfermedades cardiorrespiratorias; el segundo, contribuye al fenómeno global de cambio climático. Indiscutiblemente, los niveles de emisión de estos contaminantes están relacionados con la edad de los vehículos, pues los automotores más modernos cuentan con sistemas de control de emisiones, con condiciones técnico mecánicas que garantizan procesos de combustión más eficientes y menores tasas de consumo de combustible por kilómetro recorrido.

Según la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)²¹, el sector económico que más consumió derivados del petróleo en el año 2009 fue el transporte con el 37,1%, seguido por la industria con el 24,2%. Consistentemente, el mayor consumidor de combustible en este mismo periodo fue el transporte de carga interurbano, con aproximadamente 24 mil Teracalorías (unidad de consumo energético) provenientes del diesel, siendo este consumo el más alto dentro del sector transporte en general. La combustión de estos energéticos implica la emisión de cerca de 3 millones de toneladas de CO₂ anuales, equivalentes a un 3% del total de GEI (Gases Efecto Invernadero) emitidos en el país.

Suponiendo la desintegración de un total de 30,000 unidades, y adoptando una distribución entre reconocimiento económico y renovación del vehículo de 50/50 (similar a la tendencia histórica), sería posible obtener una reducción de 1,400 toneladas de material particulado (PM)

²¹ UPME (2010). Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990 – 2010. Página 247.

y 520,000 toneladas de dióxido de carbono (CO₂) en un año, lo cual podría traducirse en beneficios económicos de \$5,500 millones²². El Anexo 1 condensa los factores de emisión de contaminantes y factores de actividad (cantidad de kilómetros anuales recorridos por tipo y modelo de camión), que fueron empleados para estimar²³ los beneficios económicos citados.

B. Congestión en los principales corredores de carga

Es frecuente que por un accidente, o un desperfecto mecánico de un camión, sea necesario realizar cierres parciales de calzada o incluso, cerrar la vía durante varias horas. Se trata de una externalidad porque el evento no solo afecta al camión que lo genera, sino a todo el flujo de camiones (y en general, de vehículos) que ve su paso impedido. Estos eventos imponen una serie de costos económicos de magnitudes difíciles de cuantificar. Las constantes interrupciones del flujo vehicular generan impactos sobre el costo de oportunidad de los vehículos inmovilizados transitoriamente, generan pérdidas de mercancía, incumplimiento de contratos comerciales con las sanciones pecuniarias que esto acarrea y la inconformidad de los actores de la cadena logística por el incumplimiento en las entregas de los bienes, sin contar con los perjuicios causados a otros usuarios de la infraestructura. De acuerdo con información del INVIAS, el 53% de los eventos de congestión originados por cierres totales o parciales en el paso de “*La Línea*” durante 2006 y 2007²⁴, se explicaron por accidentes, volcamientos y daños mecánicos, particularmente de camiones.

C. Accidentalidad Vial

De acuerdo con el diagnóstico adelantado por el sector en desarrollo de la Política Nacional de Seguridad Vial, los traumas relacionados con el tránsito son la segunda causa de muerte violenta²⁵ en Colombia, por lo que se requieren acciones de Gobierno dirigidas a la atención del problema. En el PND se declara la seguridad vial como una política que debe trascender los planes y programas de un período de gobierno, hecho consecuente con el mandato

²² Suponiendo que el total de las emisiones de CO₂ son vendidas en un mercado de carbono a un precio de 4.13 euros por tonelada; valor al día 25 de junio de 2013.

²³ Los cálculos realizados suponen que los vehículos nuevos que ingresarán a la flota corresponden con la tecnología EURO IV.

²⁴ Ver evaluación Económica del Túnel de la Línea. Estudio contratado por Banco Andino de Fomento - CAF a Económica Consultores en 2008.

²⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2009- Lesiones de Causa Externa, página 13

constitucional y legal que tiene el Estado, a través del Ministerio de Transporte, de garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad con articulación interinstitucional tanto del sector público como privado.

Para el año 2009, en Colombia se presentaron más de 5.600 muertos y más de 135.000 heridos de gravedad en accidentes de tránsito, con una ocurrencia de aproximadamente el 70% de estos eventos en entornos urbanos. La tasa de muertos por cada 10.000 vehículos en 2009 fue 9,6 y se observa una desventaja frente los valores calculados para países como México (8,5), Chile (8,1) y España (1,3).

El problema de la accidentalidad se convierte en un asunto de salud pública, siendo la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, y la segunda en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalentes al 3% del PIB.²⁶

Bajo el anterior panorama, y teniendo en cuenta que la Política en Seguridad Vial declarada en el PND contempla acciones en materia de “Equipo y vehículos para una movilidad segura”, es consecuente que los ahorros en costos sociales logrados por la renovación de la flota de carga sean incluidos en la cuantificación de beneficios del Programa.

La contribución del parque automotor obsoleto a las cifras totales de accidentalidad es notable, hecho que resalta la importancia de proponer un esquema de renovación focalizado a retirar del mercado los vehículos que acumulan mayor tiempo en servicio. Solamente durante el primer año de operación de los vehículos a ser renovados a través del “Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga” formulado en este Documento CONPES, se estima que podrían evitarse 150 accidentes mortales, 715 accidentes graves y 4,000 simples, lo cual corresponde con un ahorro de \$30,500 millones. Lo anterior se fundamenta en que los vehículos nuevos, debido al desarrollo de su tecnología, son más seguros y por lo tanto menos propensos a accidentarse. La Tabla 2 presenta los costos unitarios por accidente de tránsito según el Instituto Nacional de Vías – INVIAS. En el Anexo 2 se presentan las tasas de accidentalidad por kilómetro recorrido para diferentes modelos de vehículos y por

²⁶ Departamento Nacional de Planeación, 2010

severidad del accidente, empleadas para la estimación de reducciones de esta externalidad negativa.

Tabla 2. Costos en pesos de un evento de accidente según severidad.

Costos por accidente [COP]	
Mortales	\$ 70,785,071
Graves	\$ 12,411,666
Simples	\$ 2,745,788

Fuente: INVIAS - 2009.

D. Costos variables del transporte

Uno de los principales argumentos que sustentan la necesidad de modernización del parque automotor de los vehículos de carga, es que los vehículos nuevos poseen una mayor eficiencia que los vehículos antiguos, debido a su mejor estado técnico y mecánico. Por ende, los costos asociados a su operación son menores. Según cálculos estimados por el Ministerio de Transporte con base en su Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE), un vehículo con más de 10 años de antigüedad presenta costos de reparación y mantenimiento aproximadamente 20% más altos²⁷ que uno nuevo.

Teniendo en cuenta los impactos mencionados en materia de accidentalidad, congestión, emisiones y costos variables de la operación, resulta prioritario para el país adelantar las acciones con enfoque integral necesarias para la modernización del sector transporte público de carga, en respuesta a las exigencias actuales de una economía en crecimiento.

²⁷ Los costos variables son aquellos que se generan por la movilización del vehículo. Están dentro de estos costos los combustibles, el mantenimiento y reparaciones, las llantas, los peajes, los lubricantes, el lavado y engrase y los imprevistos.

II. OBJETIVOS

1. Establecer lineamientos de política en términos de condiciones y estándares para la prestación del servicio, orientados a la modernización del sector de transporte automotor de carga, y un “*Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga*”, que permitan el establecimiento de reglas sobre la edad del parque, gradualidad en la renovación del mismo por incentivos de mercado, e iniciar el proceso para la desregulación del mecanismo de póliza.
2. Declarar de importancia estratégica el “*Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga*”, de acuerdo a los lineamientos de política contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos”, y de conformidad con el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el Artículo 21 del Decreto 4730 de 2005.

III. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGA

A. Definición de condiciones para la prestación del servicio

La ausencia de criterios reglamentarios de la edad máxima permitida para el parque automotor de carga colombiano ha dado lugar a una acumulación persistente de vehículos que prestan el servicio público de transporte, en donde la entrada de vehículos obedece, entre otras, a coyunturas del ciclo económico y revitalizaciones del mercado; pero no existen mecanismos que regulen la salida de los vehículos obsoletos. Por lo tanto, es necesaria la definición de condiciones para la prestación del servicio público de carga. Sin embargo, dicho marco de condiciones debe contemplar un modelo de transición que cumpla con dos criterios.

El primero, permitir que los propietarios de los vehículos acomoden sus decisiones de tenencia de activos a las nuevas reglas de juego. El segundo, garantizar que el Gobierno Nacional focalice recursos para los propietarios de los vehículos más antiguos, como apoyo al proceso de renovación, de forma tal que una vez entren en vigencia las restricciones asociadas a la edad, el parque de servicio público de transporte de carga no tenga vehículos que superen la máxima edad permitida para operar.

La teoría económica sostiene que la vida económica óptima de un vehículo se determina en el punto en que el ahorro de los costos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM), en valor presente, asociados con la operación de un vehículo nuevo, iguala el valor de compra del mismo. Es posible medir los costos (CAPEX y OPEX) en Valor Presente Neto (VPN) asociados a diferentes periodicidades de reposición. Si la periodicidad es alta, el costo de capital se incrementa porque aumenta la frecuencia de compras del camión nuevo; con alta periodicidad en la reposición, sin embargo, se reducen los costos de operación del equipo. Matemáticamente es posible determinar cuál es la periodicidad óptima de reposición del equipo que genera el mínimo flujo descontado de CAPEX más OPEX, en un negocio analizado a perpetuidad.

Con el HDM²⁸ del Banco Mundial, es posible determinar los costos de AOM asociados a camiones de distintos tipos y edades, incluyendo en el modelo las condiciones específicas que enfrentan los transportadores en el país (costo del camión nuevo, costo de combustible, llantas, lubricantes, valoración del tiempo, recorrido promedio, tasa de descuento, entre otros). Con estos elementos se determinó que la edad óptima de reposición de un camión se encuentra entre 5 y los 8 años para tractocamiones, y entre 8 y 13 para camiones (ver Tabla 3 y Anexo 3).

Tabla 3. Edad óptima técnica estimada en años.

Tipo de vehículo	Tasa de descuento (%)		
	5%	10%	15%
Camión	13	9	8
Tractocamión	8	6	5

Fuente: cálculos propios a partir de HDM- Ministerio de Transporte, 2013.

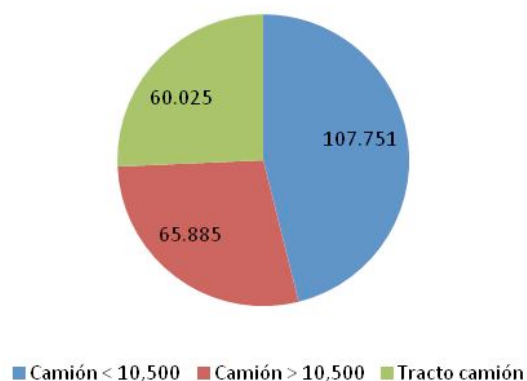
²⁸ *Highway Development and Management Model* – Desarrollado por el Banco Mundial desde 1969.

Este resultado parece bajo si se analiza la estructura de edades del parque total. Sin embargo, no se aleja de las prácticas comunes de las empresas de mayor tamaño que optimizan sus ciclos de renovación y no enfrentan restricciones financieras para reponer sus vehículos. En efecto, la edad media del parque para este grupo de empresas es de 7.3 años.

Ahora bien, es de obligatoria consideración tener en cuenta que la edad máxima requerida para la prestación del servicio por parte de un vehículo es un aspecto técnico no regulado hasta el momento, y por tal motivo, las características propias del parque automotor actualmente en servicio se convierten en una condición de frontera altamente incidente en la determinación de este parámetro, particularmente, la cantidad de vehículos y su antigüedad.

De acuerdo con cifras del RUNT, el tamaño del parque automotor de carga, registrado y activo a mayo de 2013, es de 319.578 vehículos, de los cuales están habilitadas para prestar el servicio público de transporte de carga por carretera, 233.661²⁹ unidades. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2. Composición del Parque Automotor de Transporte Público (excluidas Volquetas) por Tamaño y Clase de Automotor



Fuente: RUNT, 2012.

Pese a la alta participación de los camiones con un PBV menor a 10.5 toneladas, según la encuesta origen y destino para vehículos de carga³⁰, de un total de 169.8 millones de toneladas transportadas en 2008 por las carreteras del país, el 85.3% se hizo en vehículos de PBV mayor a 10.5 toneladas. Por lo tanto, es posible afirmar que el mercado de transporte de carga se sustenta fundamentalmente en los vehículos con PBV mayor a 10.5 toneladas; los cuales, de

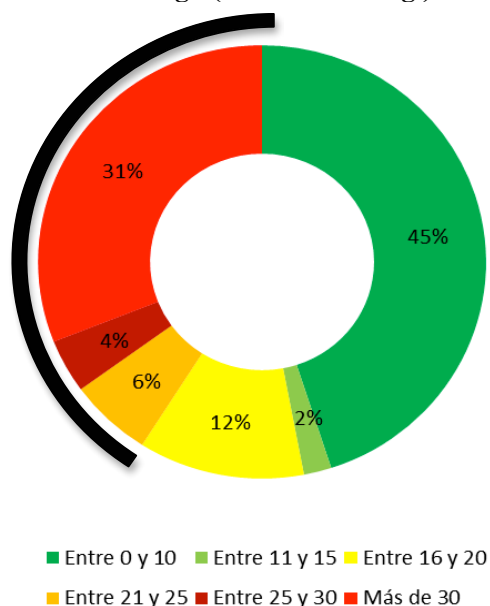
²⁹ 173,636 camiones, 60,025 tractocamiones.

³⁰ Encuesta Origen y Destino 2008, Ministerio de Transporte.

acuerdo al RUNT con corte a diciembre de 2012, alcanzaban a ser 125.910 vehículos registrados.

Con relación a la edad del parque automotor de transporte público de carga con PBV mayor a 10.5 toneladas, cerca del 41% del parque automotor tiene una edad superior a los 20 años (ver Gráfico 3 – segmento de anillo). Este grupo representativo de vehículos, que en su mayoría pertenecen a personas naturales, impacta negativamente la edad promedio del parque, para el cual se hace necesario un conjunto de incentivos dirigidos al estímulo de su salida o renovación.

Gráfico 3 Distribución por Grupos de Edad en años del Parque Automotor de Transporte Público de Carga (PBV>10.500 kg.)



Fuente: Cálculos propios con base en datos RUNT - Ministerio de Transporte, 2013.

Tomando en cuenta tanto la disponibilidad de recursos económicos a canalizar por el programa de renovación, como la composición del parque automotor en términos de edad y la inexistencia previa de regulación al respecto, el Ministerio de Transporte fijará condiciones para la prestación de servicio en materia de edad (la cual se estima esté entre los 20 y 25 años), con base en criterios técnicos, sociales y económicos.

El establecimiento inicial de una edad máxima de este orden de magnitud, permitirá una reducción progresiva de dicho parámetro, en la medida que la edad promedio del parque automotor total vaya mejorando, producto de la implementación de la renovación vehicular.

B. Estándares para la prestación del servicio

Con el propósito de promover la formalización y modernización en la prestación del servicio de transporte de carga, fortaleciendo la estructura de los dos tipos de prestadores (empresas de transporte y propietarios individuales), se plantean los siguientes lineamientos: i) la modificación de los requisitos de habilitación de las empresas, concentrándolos en aspectos técnicos relativos a la administración de flota. Se desarrollará una norma técnica de administración integral de flota de transporte terrestre automotor como requisito para la formalización de las empresas; ii) modificación de los límites indemnizatorios de la responsabilidad del transportador basados en el peso y/o volumen de la carga, y no en su valor; iii) la modificación de la regulación del seguro de transporte, en dos sentidos: por una parte, que el seguro de transporte sobre las mercancías lo pague el generador de la carga (remitente o destinatario de la mercancía) y no la empresa de transporte; y por otra, que se exija a la empresa de transporte, como requisito de habilitación, un seguro de responsabilidad civil que ampare hasta el valor del límite indemnizatorio a la responsabilidad del transportador basado en el peso y/o volumen de la carga y no en su valor, y iv) la profesionalización del conductor a partir de la certificación de competencias laborales³¹.

De igual forma, y reconociendo la transformación que debe dar la prestación del servicio del transporte de carga por carretera hacia el concepto de cadena logística, expuesto en el documento CONPES 3547 de 2008 “Política Nacional Logística”, se plantea definir lineamientos en materia regulatoria a partir de los cuales se identifiquen los actores que participan en la cadena y sus responsabilidades.

En cuanto al concepto de administración integral de la flota, y su evolución a partir de la simple propiedad del vehículo, la Ley 336 de 1996 deja abierta la posibilidad de implementar formas alternas de cumplir y acreditar las condiciones relativas a la vinculación de equipos. Así, la propuesta radica en disminuir estas formas alternas y hacer énfasis en el concepto de un mínimo de flota que esté bajo la administración integral de la empresa, de modo tal que la empresa

³¹ El Instituto Colombiano de Normas Técnicas – ICONTEC ha logrado importantes avances en la materia en su norma NTC 5500-2: Gestión en el transporte de carga terrestre. Parte 2 - Personal

perciba las utilidades de su explotación y asuma todas las responsabilidades derivadas de su administración.

La flota administrada por la empresa prestará servicios de transporte exclusivamente para la empresa que la administre; el propietario del equipo, entonces, se desprendería de su administración y operación, para entregársela a la empresa, a cambio de una remuneración fija (a título de arrendamiento o vinculación), que no dependerá de que el equipo esté trabajando o no, ni del nivel de ocupación del vehículo, ni del valor de los fletes.

Sobre la regulación del seguro de transporte, el interés del remitente debe ser cubierto por un seguro de transporte, mientras que el interés del transportador debe estar amparado por un seguro de responsabilidad civil. Estas dos coberturas de seguros son completamente distintas, pues tienen un objeto diferente, amparan intereses diversos y contrapuestos, y los riesgos que cubren no necesariamente son los mismos. Sin embargo, los artículos 994 y 1124 del Código de Comercio no tuvieron en cuenta la distinción entre las dos modalidades de aseguramiento y en sus textos establece la obligatoriedad de la adquisición de un seguro que combine ambos intereses. Es por ello que la modificación del marco regulatorio relativo al aseguramiento debe darse según el esquema de asignación de riesgos y costos descrito.

Se propone entonces la adopción de medidas para promover los fondos de responsabilidad civil de las empresas de transporte, y estudiar la posibilidad de ampliar la oferta de aseguramiento a otros actores como operadores logísticos, agentes de carga, corredores de fletes, etc., previa regulación en cuanto a su responsabilidad por daño, pérdida o retraso en la entrega de la carga. En todo caso, a las empresas de transporte les serán exigibles algunos seguros para su habilitación.

Para el fortalecimiento de los propietarios individuales se propone su formalización bajo los mismos parámetros que las empresas de transporte, a través de la creación de Empresas Unipersonales de Transporte (EUT). Esta figura beneficia al tomador de acuerdo con la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo); sin embargo, la EUT solo podrá prestar el servicio con camiones cuya propiedad sea de la empresa y no podrá acudir al esquema de “administración integral de flota”. Asimismo, deberán buscarse los mecanismos

apropiados para el fomento de la asociatividad, dado que las condiciones implícitas³² en la prestación del servicio hoy la dificultan.

Con relación a la formalización de conductores, se propone que en las diferentes modalidades de prestación del servicio (empresas con vinculación temporal, con administración de equipos, empresas unipersonales, etc.) se deberá garantizar la vinculación formal de sus conductores mediante un contrato a término fijo o indefinido, y su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, al Sistema General de Pensiones, y al de Riesgos Laborales. Adicionalmente, el Ministerio de Transporte propenderá por el desarrollo de los estudios y gestiones tendientes a la formalización laboral, teniendo en cuenta que en buena parte, los riesgos en la operación son desencadenados por el cansancio físico de los conductores. Con esto se pretende evitar la producción de daños a terceros (en casos de accidente por factores humanos) y al medio ambiente (derrames de sustancias peligrosas en accidentes de tránsito, por ejemplo), los cuales son intereses superiores a los mismos actores de la cadena.

C. Programa de renovación del parque automotor de carga

Para la definición del programa se revisaron experiencias similares en Argentina, Perú, México y Chile. Se destaca la participación del fabricante, ensamblador o distribuidor como facilitador de todos los procedimientos y trámites del proceso de renovación, y el fomento de líneas de crédito para apalancar la compra del vehículo nuevo a los pequeños transportadores, aspectos que fueron considerados en el Programa. A continuación se exponen los principales lineamientos del mismo.

i. Fomento a la renovación de vehículos

En cuanto a la propiedad, el 69.88% del parque automotor actual tiene como propietario a una persona natural y es el parque más obsoleto; mientras que en el 30.12% del parque los propietarios son personas jurídicas³³. No obstante, la dinámica reciente muestra que los nuevos vehículos son cada vez más propiedad de personas jurídicas. Es en ese sentido que los

³² Entre tales condiciones desfavorables pueden citarse el desconocimiento por parte de los actores de las ventajas del trabajo asociado, y las exigentes jornadas en materia de tiempos y desplazamientos, que suponen serias dificultades para que varios propietarios permanezcan en contacto y desarrollen esquemas de colaboración en la prestación del servicio.

³³ En este documento, se entiende la propiedad de una persona jurídica como propiedad de una empresa, de un *leasing*, o de un *renting*.

incentivos y las medidas de fortalecimiento que más adelante se detallan son dirigidos predominantemente a las personas naturales prestadoras del servicio de transporte en unidades de su propiedad.

Se propone el desarrollo del Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, con el objetivo de incentivar la renovación del parque a través de un procedimiento simplificado que retoma elementos del programa actual y se erige sobre la definición de condiciones para la prestación del servicio de transporte de carga, específicamente en cuanto a edad máxima, que será reglamentada por el Ministerio de Transporte con base en criterios técnicos, sociales y económicos, y como consecuencia de lo anterior, la desintegración de los vehículos y su reposición permitirán el inicio de un ciclo de renovación sostenible en el tiempo.

Serán elegibles prioritariamente en el programa los vehículos inscritos en el RUNT, con antigüedad de 20 años o más, activos en la prestación del servicio de transporte terrestre automotor, PBV mayor a 10.5 toneladas, libres de todo gravamen o afectación jurídica que limita la disposición del vehículo³⁴. Sin embargo, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, podrán acceder otros modelos más recientes si es la voluntad de su propietario.

El monto del incentivo será diferente para propietarios que renuevan el vehículo, frente a los que salen del mercado, y será constante en el periodo de ejecución del Programa (2013-2018).

Sobre la definición del procedimiento para acceder al incentivo y reconocimiento económico, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente, específicamente en relación con documentación requerida, actores del proceso, verificaciones y la mecánica de los desembolsos.

A efectos de cuantificar en unidades monetarias el impacto económico positivo asociado a la reducción de externalidades, se calculan los ahorros que se lograrán durante el primer año de operación de cada uno de los vehículos renovados con recursos del Programa. Así, sería

³⁴ Se excluyen las volquetas, mezcladoras, compactadoras o recolectores de basura y vehículos blindados para transporte de valores, aun cuando, en su matrícula inicial, se hayan registrado como vehículos de carga y surtieran con posterioridad proceso de transformación por cambio de tipo de carrocería. También se excluyen los vehículos que a partir del 1° de enero de 2008 hayan sido objeto de modificación en sus características por cambio de tipo de carrocería de volqueta, mezcladoras, compactadores o recolectores de basura o blindados para transporte de valores a vehículo de carga.

posible evitar el consumo de 93 millones de galones de ACPM, lo cual a su vez implica ahorros de \$756,000 millones, y debido a las reducciones esperadas en los costos de operación y mantenimiento se podría percibir un ahorro de 1 billón 400 mil millones de pesos.

En síntesis, los beneficios obtenidos gracias a la implementación del Programa podrían ascender -solamente durante el primer año de operación del total de unidades renovadas- a \$2.2 billones. En la Tabla 4 se muestra el cálculo de los beneficios derivados de la reducción de varias externalidades negativas³⁵.

Tabla 4. Balance de beneficios del Programa de Renovación del Parque Automotor de Carga.

Clase de beneficio	Cantidades	Billones COP
Disminución de accidentalidad (Nº accidentes)	>4,800	0.03
Reducción de costos variables	N/A	1.42
Ahorro de combustible (Galones)	93,000,000	0.76
Reducción de emisiones de CO ₂ (Ton)	522,000	0.01
Total Beneficios		2.20

Nota: Los beneficios aquí presentados solamente tienen en cuenta el primer año de operación del total de unidades renovadas con el Programa.

Fuente: cálculos propios - Ministerio de Transporte, 2013.

La implementación del Programa, acompañada de la definición de las condiciones para la prestación del servicio en cuanto a edad de los vehículos, permitirá dar un impulso a la renovación efectiva del parque automotor de carga. Durante el periodo de ejecución del mismo, en el seno del Comité Nacional de Logística (CNL)³⁶, se realizará seguimiento a los resultados del Programa de Renovación del Parque Automotor de Carga, y en general, a la implementación de los lineamientos de política planteados en este documento.

Para lo anterior, el Ministerio de Transporte diseñará y pondrá en marcha las herramientas analíticas y de seguimiento al comportamiento del parque automotor, que involucren aproximaciones técnicas a la oferta vehicular actual y futura, que serán empleadas como fuente de información para alimentar los análisis sobre el comportamiento del mercado involucrado en la prestación del servicio de transporte de carga por carretera en Colombia. Dichos análisis se

³⁵ La contabilización de beneficios (2.2 billones COP) supone la desintegración de un total de 30,000 unidades, adoptando una distribución entre reconocimiento económico y renovación del vehículo de 50/50 (similar a la tendencia), y se realiza **solamente** para un (1) año.

³⁶ Creado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014³⁶ como instancia encargada de articular y hacer seguimiento a la implementación de la Política Nacional Logística y gestionar las medidas conducentes a optimizar la eficiencia en toda la cadena de abastecimiento en beneficio de la competitividad de la economía nacional.

nutrirán a su vez de sistemas de información tales como el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT y el Registro Nacional de Despachos de Carga - RNDC, o cualquier otro de relevancia.

Con base en esta información sustentada técnicamente, y otra que sea presentada por cualquier miembro del Comité, se tomarán decisiones sobre el desarrollo del Programa de Renovación del Parque Automotor de Carga.

ii. Esquema de Apoyo financiero al Programa

Se han identificado diferentes necesidades de financiación que se pretende satisfacer mediante una política articulada que ponga a disposición del sector oferta pública de crédito o de herramientas para el crédito focalizadas. Ver Gráfico 4.

En la medida en que se propone facilitar medidas concretas para que los propietarios de vehículos más antiguos puedan reponerlos, se dispondrán esquemas de crédito para quienes deseen utilizar el reconocimiento económico por desintegración como base para un vehículo nuevo, con el apoyo de BANCOLDEX.

Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Transporte buscarán mecanismos lo suficientemente flexibles, dinámicos y apropiados para la óptima distribución de los recursos del Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del parque automotor de carga.

Gráfico 4. Esquema del Programa de Promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga



Fuente: Ministerio de Transporte, 2013.

- **BANCOLDEX: crédito para reposición**

Con el apoyo de BANCOLDEX y el concurso del sector financiero, se trabajará en el diseño de una línea de crédito soportada en esquemas de tasa compensada. De esta forma, mediante convenio interadministrativo entre BANCOLDEX y el Ministerio de Transporte, se creará una línea de crédito de redescuento en condiciones financieras preferenciales frente a las líneas tradicionales de redescuento de BANCOLDEX.

Esta práctica, desarrollada por BANCOLDEX desde 2003 y de efectividad probada, ha permitido en otros sectores colocar recursos por la suma de \$2.3 billones, para aproximadamente 180,000 operaciones de crédito.

Operativamente, se tomarán parte de los recursos destinados a renovación del parque automotor, otorgándolos a BANCOLDEX y con ellos cubrir el valor presente del diferencial entre la tasa de interés al intermediario que cobra BANCOLDEX en sus líneas tradicionales y la tasa de interés que la entidad interesada espera se le cobre a los intermediarios financieros (Bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras que tengan cupo en BANCOLDEX). Se busca que con la línea de crédito con tasa preferencial exista más motivación de los intermediarios en financiar a los empresarios de este sector en las condiciones de plazo y periodo de gracia acordados. De igual manera, se dispondrá de los recursos del programa para hacer uso de las garantías establecidas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG).

Tanto el FNG como BANCOLDEX, determinarán, con base en información aportada por el sector beneficiario (Transporte), las condiciones mínimas requeridas por el perfil de propietarios a apoyar, según los plazos y periodos de gracia que su capacidad de pago determine.

Preliminarmente, se estima que el apalancamiento que se lograría obtener para efectos de crédito corresponderá a 6.8 ó 9.7 veces el aporte del Ministerio, dependiendo de la tasa de redescuento que se tome, es decir DTF E.A. ó DTF+1% E.A, respectivamente.

La oferta de crédito se dirigiría tanto a compra como a leasing en condiciones de plazo que se estimarán conforme la información del sector (eventualmente hasta 7 años) y con posibilidad de periodo de gracia también sujeto a dicha información (posiblemente hasta 3 años). El monto del programa de crédito dependerá de los plazos y periodo de gracia de los créditos otorgados y la tasa de redescuento acordada. La aprobación del crédito, sus condiciones y garantías son decisión de la entidad financiera a la cual el empresario solicita los recursos.

Con el objeto de facilitar la reposición de camiones que cumplan la edad máxima y dado que en el período de transición se agotan los recursos derivados del pago de pólizas acumulado en los últimos años, se contemplan dos estrategias alternativas que permitirían a los propietarios acumular el monto equivalente a una cuota inicial para facilitar la reposición del vehículo una vez el vehículo alcance la edad máxima permitida para prestar el servicio.

En los dos casos, se diseñará un esquema de crédito amparado por el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para orientar recursos de financiación a los propietarios de menores recursos que decidan permanecer en el mercado del transporte. La elegibilidad de los interesados postulantes a estos recursos estaría sujeta a los criterios de focalización definidos por el MT, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

La primera alternativa, es implementar cuentas especiales de ahorro programado, modelo de éxito comprobado en el caso de la adquisición de vivienda. El propietario consigna en la cuenta mensualmente un monto fijo, lo que le permite, al momento de reposición, contar con un acumulado suficiente para aportar la cuota inicial del nuevo vehículo. Los propietarios que cumplan con las metas de ahorro, adquirirían el derecho a acceder a recursos de financiación con tasas subsidiadas y con garantías del FNG.

La Tabla 5 presenta los resultados de un ejercicio en el cual se estimó la cuota de ahorro mensual con la que un camión y un tractocamión acumularían un monto equivalente a \$10 millones y a \$20 millones, respectivamente, al cumplir 20 años de servicio y aporte continuo. En el caso de los vehículos que en 2018 cumplirían 20 años, el tiempo de ahorro sería de 5 años

y, por lo tanto, su cuota mensual de ahorro ascendería a \$ 163.000, en el caso de los camiones, y \$ 327.000 en el caso de los tractocamiones³⁷.

Tabla 5. Aporte mensual bajo el esquema de capitalización individual.

Años de ahorro	Cuota mensual de ahorro (Miles de pesos de 2013)	
	Camión	Tractocamión
5	163	327
10	80	159
15	60	104
20	38	76

Fuente: cálculos propios - Ministerio de Transporte, 2013.

La otra alternativa de ahorro a considerar sería una “contribución parafiscal para la renovación del parque automotor de transporte público automotor de carga”, a través del trámite legislativo respectivo, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, para lograr el establecimiento de una contribución parafiscal al consumo de ACPM³⁸, y destinar los recaudos exclusivamente a alimentar la bolsa común del Programa de largo plazo, bajo un sistema de prima media³⁹, garantizando así la sostenibilidad del mecanismo en el tiempo. En este tipo de esquemas, todos los vehículos aportan en función del consumo de combustible (que refleja el recorrido) y se benefician únicamente los camiones que en cada año alcanzan la edad máxima permitida. Con el esquema, cuando los camiones se retiran, el propietario puede disponer de una cantidad de dinero equivalente aproximadamente a una cuota inicial que le haga viable la compra del vehículo nuevo en términos de los esquemas de financiación comunes en el mercado, o un capital (mayor) para libre destinación, en caso de que desee retirarse del mercado.

El Ministerio de Transporte, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, dará prioridad al desarrollo de los estudios y análisis de estructuración detallada de los instrumentos financieros aquí descritos, cuya viabilidad y financiación serán definidas con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Una vez determinadas éstas, el

³⁷ El ejercicio considera una tasa de interés efectiva anual de 1%.

³⁸ No se cierre la posibilidad a construir/detectar alternativas adicionales que permitan viabilizar la sostenibilidad de la renovación vehicular. Entre los análisis orientados a explorar la viabilidad de la alternativa de una contribución parafiscal sobre el ACPM, deberá considerarse la posibilidad de establecer analogía conceptual y procedimental con el ejemplo de la sobretasa a la gasolina, en caso de que ello resulte pertinente para la catalogación de ésta como fuente viable.

³⁹ Esquema también conocido como “Pay as You Go”

Ministerio de Transporte presentará al CNL los diseños y las previsiones de flujo de caja asociadas a los instrumentos de financiamiento.

IV. FINANCIAMIENTO

El Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga, plantea estimular la salida de aquellos vehículos que prestan el servicio público de carga y que van a cumplir más de 20 años el 31 de diciembre de 2018, en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1640 de 2013⁴⁰.

Una vez llegada esta fecha, se prevé la entrada en vigencia de las condiciones para la prestación del servicio público, en lo referente a la edad máxima del mismo (a determinar, entre 20 y 25 años), y terminaría el estímulo directo a la renovación con cargo a los recursos del Programa.

En el presente año (2013), La ley de adiciones y traslados presupuestales contempla recursos por \$85 mil millones⁴¹, adicionales a los \$30 mil millones inicialmente aprobados para apoyar el programa de desintegración de vehículos que prestan el servicio público de transporte de carga. Dichos recursos serán ejecutados por el Ministerio de Transporte o por entidad competente para tales efectos vía convenio, y podrán explorarse alternativas financieras que permitan la vinculación de un agente privado para garantizar la disponibilidad de recursos contra su demanda real, adelantando la utilización de los recursos asignados mediante vigencias futuras. De este modo, se lograría una ejecución de los mismos al ritmo que realmente son requeridos por los beneficiarios, eliminando las restricciones asociadas al flujo anual asociado al calendario de recursos provenientes de vigencias futuras.

⁴⁰ ARTICULO 90. Los recursos provenientes de lo definido en el artículo 1° del Decreto 4372 de 2008 harán parte de lo previsto en el artículo 94° de la Ley 1450 de 2011.

Estos recursos podrán invertirse tanto en reposición de vehículos y reconocimiento económico como en proyectos de formalización destinados a financiar alternativas a los propietarios de vehículos de servicio público de carga que puedan servir a los propósitos de las metas de racionalización de la capacidad transportadora que determine el Ministerio de Transporte.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones en que se ejecutará el programa pudiendo incluir, los mecanismos de financiación a través de esquemas de tasa compensada, así como el pago de las comisiones requeridas para respaldar operaciones de crédito a los propietarios de vehículos de carga destinados a la desintegración física.

La administración y pago de los recursos se podrá llevar a cabo a través de un convenio con fiduciarias públicas o a través de los mecanismos financieros que determine el Ministerio de Transporte.

⁴¹ Recursos destinados en el marco del “Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo” – PIPE, 2013.

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. La distribución anualizada prevista se resume en la Tabla 6.

Tabla 6. Programa anualizado de inversión de los recursos [millones COP-2013].

Proyecto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga	85,000	125,000	250,000	250,000	250,000	140,000

Fuente: CONFIS, 2013.

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 (Ver Anexo 4). El Ministerio de Transporte deberá realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente a la aprobación de vigencias futuras ordinarias sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 819 de 2003.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Declarar de importancia estratégica para el país el “*Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga*”, en los términos propuestos en este documento, y de conformidad con el aval fiscal del CONFIS.
2. Aprobar los lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga contenidos en el presente documento, en especial, los relacionados con la importancia de la fijación de un criterio de edad máxima permitida para la prestación del servicio, considerando que es eje transversal de la política de modernización.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte y a BANCOLDEX, en un término de 4 meses contados a partir de la fecha de aprobación del presente documento, aportar la información técnica requerida para la estructuración de una línea de crédito para la financiación focalizada de la renovación de vehículos que presten el servicio público de transporte de carga.
4. Solicitar al Ministerio de Transporte, con el apoyo técnico del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un término inferior a un año a partir de la fecha de aprobación del presente documento, realizar los estudios técnicos y económicos correspondientes para garantizar la renovación futura del parque mediante diversos instrumentos posibles.
5. Solicitar al Ministerio de Transporte, con el apoyo técnico del DNP, en un término inferior a doce meses a partir de la aprobación del presente documento, realizar los análisis técnicos conducentes a la formulación del esquema de Medición, Reporte y Verificación asociado al Programa, que contribuya a la adecuada implementación del mismo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AEA (2012). *Energy Efficient Policies in the Transport Sector in the EU. Odyssee/Mure Project Phase 12. Issue Number 2.*

Autotransporte Nacional de México. (2012). *Hacia el avance de un Transporte de Carga Eficiente. Principales logros, barreras y oportunidades del programa de desintegración.*

Barbero, J. (2010). *La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño.* Banco Interamericano de Desarrollo.

CAF – Banco Andino de Fomento. (2008). *Transporte de Calidad: Modernizando el transporte terrestre de carga en Colombia.* Colombia.

Centro Premio Mario Molina Chile. (Septiembre de 2009). *Diseño Integral de un Programa de Desintegración de Camiones.* Chile: Centro Mario Molina.

European Commission. Directorate-General for Energy and Transport (2006). *Road Transport Policy: Open Roads Across Europe.* Belgium

European Commission. Directorate-General for Mobility and Transport (2011). *White Paper on Transport: Roadmap to a Single European Transport Area- Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System.* Belgium

Fondo de Prevención Vial y Universidad de los Andes (2010). *Anuario Estadístico de Accidentalidad Vial,* Colombia 2010. <http://www.fpv.org.co>

Foro de Transporte Sostenible para América Latina. (2011). *Declaración de Bogotá: Objetivos de Transporte Sostenible.* Bogotá.

Global Insight (2010) *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles Economic, Environmental, and Safety Impacts*. Prepared for the European Commission, DG Enterprise and Industry, Automotive Industry

Hidalgo, D. (2011). Transporte sostenible para América Latina: situación actual y perspectivas. *Documento de respaldo. Foro de transporte sostenible FTS de América Latina 2011*. Bogotá.

Londoño, P. (2009). *Where is the economy going? Follow that truck! The road freight industry in low and middle income countries*. Washington DC. The International Bank for Reconstruction and Development.

Secretaría de Transporte Público de Argentina. (2012). *Programa de Financiamiento para la Renovación y Ampliación de Flota* . Recuperado el 13 de 03 de 2013, de <http://www.transporte.gov.ar/content/renovaciondeflota/>

Thomson, I. (2001). *El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte*. Santiago de Chile: CEPAL.

Viscusi, K., Harrington, J., & Vernon, J. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*. Londres: The MIT Press.

VII. ANEXOS

Anexo 1: Factores de Emisión y Actividad por tipo de vehículo.

Anexo 2: Tasas de accidentalidad por kilómetro y Tipo de vehículo.

Anexo 3: Cálculo de edad óptima de los vehículos.

Anexo 4: Aval Fiscal del CONFIS.