

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3489

**POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR DE
CARGA**

Ministerio de Transporte
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
DNP: DIES - ST

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 1 de octubre de 2007

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SECTOR	5
III.	POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS	7
A.	Regulación de las relaciones económicas.....	8
B.	Estructura Empresarial	9
C.	Parque Automotor	13
D.	Fortalecimiento Institucional	17
E.	Transporte Internacional, Interfronterizo o Transfronterizo.....	17
F.	Aseguramiento	18
G.	Desarrollo de Servicios Logísticos.....	19
H.	Seguridad en la Operación.....	20
IV.	RECOMENDACIONES	21
Anexo No 1.	Designación y configuración del parque automotor de carga.....	24

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, los lineamientos de política para el desarrollo del transporte público automotor de carga por carretera.

I. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico¹ reconoce la importancia del servicio transporte de carga por carretera y en este sentido las políticas y estrategias contenidas en este documento estarán enmarcadas en los términos descritos por aquél. Su finalidad es la movilización de objetos entre dos lugares, desde el momento en que éstos se encuentran dentro del vehículo dispuestos a ser movilizadas, hasta que el vehículo se halla en su destino final listo para ser descargado, en cierto plazo y por un precio aceptados por las partes.

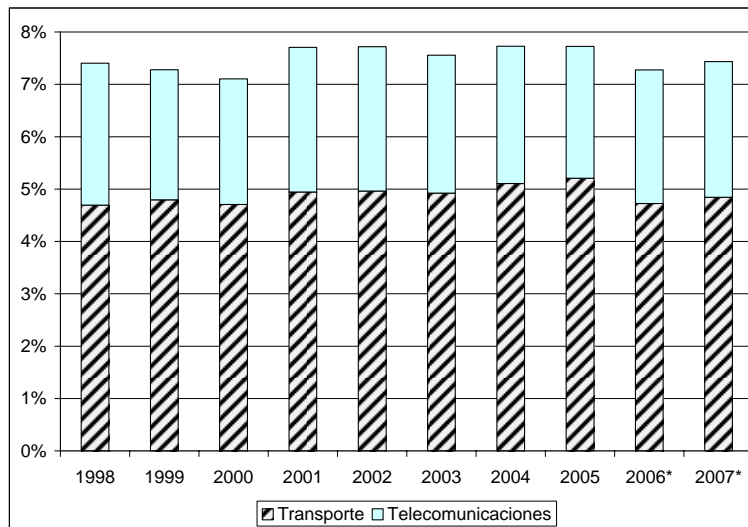
Este servicio debe ser prestado por empresas de transporte debidamente autorizadas² que se obligan a poner a disposición de quien los contrata los vehículos para el desplazamiento de la carga, durante un tiempo razonable, y a conducir y entregar los bienes en el estado que los reciben. Adicionalmente, existen servicios suplementarios como el embalaje, cargue, descargue, almacenaje y seguros, que también pueden ser ofrecidos por el transportador y cuyo precio debe ser discriminado de acuerdo con los requerimientos del cliente.

Como se puede observar en el Gráfico 1, la importancia del transporte de carga por carretera se ve reflejada en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) sectorial. Durante los últimos diez años, el PIB del sector transporte ha representado cerca del 5% del PIB nacional, en donde específicamente los servicios de transporte por carretera contribuyen en una proporción superior al 70%.

¹ Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Ley 769 de 2002 y Código de Comercio.

² El decreto 173 de 2001, por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, establece los requisitos para la habilitación de empresas de transporte público terrestre automotor de carga.

Gráfico 1. Participación sectorial en el PIB



Fuente: Elaboración DNP, con base en cifras del DANE

* Cifras preliminares, 2007 corresponde al primer trimestre

En Colombia, dada las características geográficas y la ubicación de los centros de producción y consumo, sumados a la tradición histórica, el transporte carretero de carga cumple un rol estratégico en el desarrollo económico del país. En 2006, el 99% de la carga nacional, excluyendo carbón e hidrocarburos, se movilizó por este modo, lo cual lo convierte en un soporte fundamental del sector productivo³.

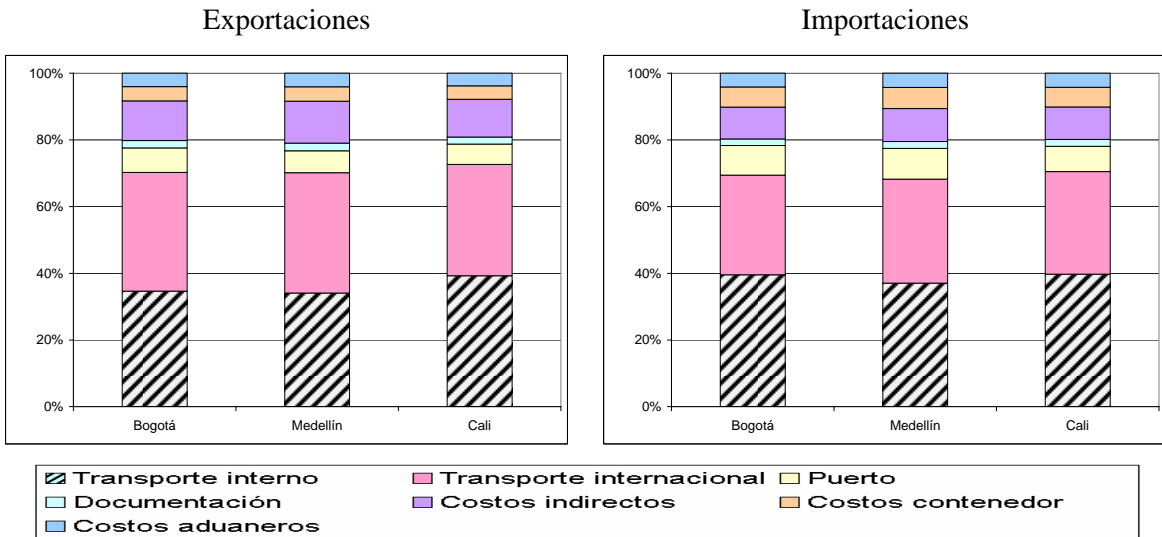
Como resultado de esta tendencia, el impacto de los servicios del transporte de carga por carretera en la estructura de costos del comercio exterior es significativa. Es así como los fletes de transporte de carga por carretera representan en promedio cerca del 22% del total de los costos Distribución Física Internacional - DFI⁴. Sin embargo, de acuerdo con la información presentada en el Gráfico 2, esta cifra puede incrementarse en algunos casos hasta el 39% de los costos de de las importaciones y 36% de las exportaciones, si se tienen en cuenta otros costos directos asociados con el transporte⁵.

³ Adicionalmente, el 9% de la carga de comercio exterior es movilizada por este modo, principalmente por los pasos de frontera de Cúcuta e Ipiales. El modo marítimo moviliza el 87% del comercio exterior y el 4% corresponde al modo aéreo.

⁴ La DFI se refiere al conjunto de actividades involucradas en el traslado de los bienes desde el punto de origen en el país exportador hasta el lugar de consumo, tomando como referencia el transporte de un contenedor de 20 pies (TEU) que tiene origen y/o destino en un puerto de los Estados Unidos.

⁵ Se refiere a costos generados por tiempos de espera en origen/destino, seguros, servicio de escoltas, entre otros.

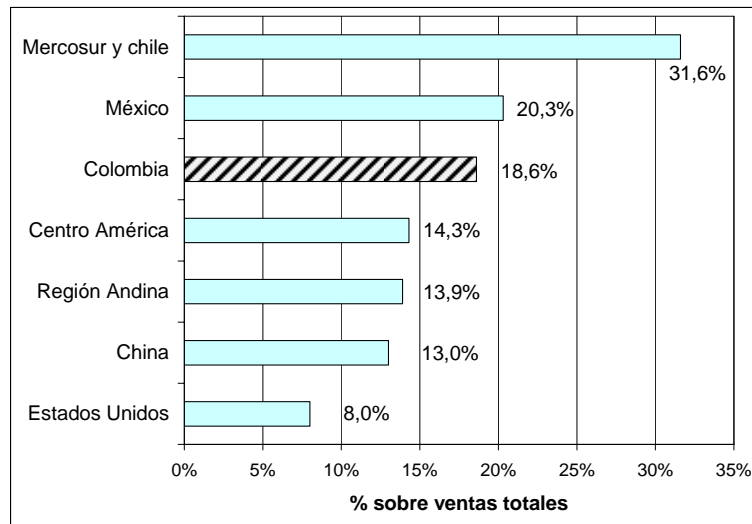
Gráfico 2. Costos de distribución física internacional – DFI. Año 2007



Fuente: Elaboración DNP, con base en cifras de MIDAS-USAID

Así mismo, los costos de la logística⁶ en Colombia están por arriba del promedio latinoamericano y de la región andina; sin embargo, son menores a algunos mercados potencialmente desarrollados o beneficiados por su localización (ver Gráfico 3). Esto se hace considerable teniendo en cuenta que el transporte de carga por carretera es uno de los factores que más incide en los costos logísticos de las empresas sobre sus ventas totales.

Gráfico 3. Costo total de la logística por región/país



Fuente: Banco Mundial, 2005

⁶ Conjunto de actividades que están relacionadas con el flujo de bienes que permiten optimizar el uso de los recursos o reducir los costos dado un nivel de actividad. Banco Mundial, 2005

El servicio de transporte de carga por carretera es un factor determinante para la competitividad del país, no sólo por su incidencia dentro de los costos de las mercancías, sino por ser la principal alternativa para su movilización. Por lo anterior, es necesario implementar acciones que aseguren la prestación de un servicio seguro y eficiente.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, contempla estrategias para incentivar la operación eficiente de las empresas de transporte y logística con esquemas empresariales óptimos, criterios de logística y reducción de costos de transporte. En desarrollo de lo anterior, el presente documento plantea estrategias para el desarrollo del transporte automotor de carga por carretera y su modernización, con el objetivo de articularlo a las tendencias mundiales de producción ajustada⁷ y de mejores prácticas en transporte y logística.

Por último, es importante resaltar que este documento refleja el trabajo realizado en las mesas temáticas desarrolladas entre los años 2004 y 2005, en las cuales se contó con la participación de representantes de generadores de carga, empresas de transporte y propietarios de vehículos de servicio público. En cada una de las mesas se elaboró un análisis de la situación actual, se hicieron planteamientos sobre el deber ser en cada uno de los temas y se identificaron las estrategias pertinentes para lograr los objetivos planteados por las mismas.

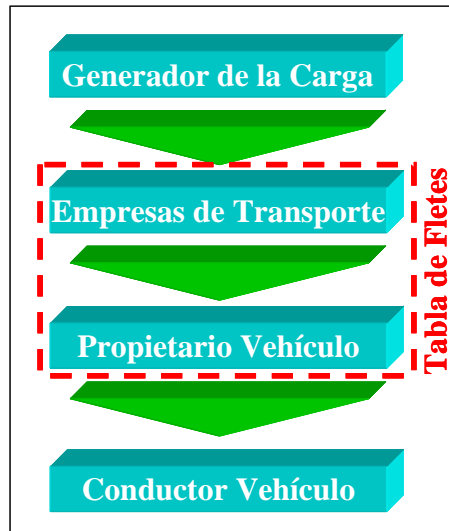
II. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SECTOR

La estructura organizacional del transporte de carga por carretera está definida por la normatividad vigente, en la cual se reconocen los diferentes actores de la cadena. Como se muestra en el Gráfico 4, la cadena productiva la conforman: el generador de la carga, la empresa de transporte, el propietario del vehículo y el conductor del vehículo.

Otros agentes involucrados en esta cadena son el destinatario de la carga y las entidades gubernamentales, que de acuerdo con su naturaleza inciden en la operación del transporte. Adicionalmente, en el caso de las operaciones de comercio exterior, intervienen las sociedades de intermediación aduanera, así como los puntos de confluencia tales como los puertos marítimos y fluviales, los centros de consolidación de carga, zonas francas y almacenes de depósito, entre otros.

⁷ Se refiere a la disminución del manejo de inventarios de producción.

Gráfico 4. Estructura organizacional de sector



Fuente: Elaboración DNP

El Generador de Carga:

Se refiere al remitente de la carga, productor o usuario del servicio. Es la persona natural o jurídica que celebra el contrato de transporte con la empresa de transporte. Es quien entrega la mercancía al transportador, para que la traslade de un lugar a otro actuando por cuenta propia o ajena. Si actúa por cuenta ajena, puede ser un mandatario o comisionista de transporte.

La Empresa de Transporte:

Es quien legalmente cuenta con el permiso concedido por el Ministerio de Transporte para prestar el *servicio público de transporte de carga*. La empresa de transporte es una unidad empresarial que debe contar con la capacidad de combinar los recursos humanos, técnicos, financieros y de información indispensables para la prestación del servicio con altos niveles de calidad y eficiencia. Desde el punto de vista del *contrato de transporte*⁸, es quien tiene el mandato y responsabilidad legal de llevar o conducir las mercancías, lo cual puede efectuar en vehículos propios o de terceros vinculados permanentemente o temporalmente, según sea el caso.

⁸ De acuerdo con el Código de Comercio, “el transporte es un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y entregar éstas al destinatario”.

El Propietario del Vehículo:

Es el transportador de hecho⁹ al servicio de una empresa de transporte, mediante un contrato de vinculación permanente o temporal del equipo. No hace parte del *contrato de transporte* pero si lo es de la operación necesaria para su ejecución.

El Conductor del Vehículo:

Es el operador del medio de transporte, su relación directa es con el propietario del vehículo, y algunas veces es el mismo propietario. Su vinculación laboral generalmente no está formalizada.

Destinatario de la Carga:

Es la persona natural o jurídica a quien se envía la mercancía y que puede ser al mismo tiempo remitente y destinatario.

Entidades Gubernamentales:

La planificación y formulación de políticas la realiza el Ministerio de Transporte; la vigilancia, el control y seguimiento a la actividad se realiza a través de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Adicionalmente intervienen en los procesos de inspección y control de mercancías la DIAN, el INVIMA, el ICA y la Policía Antinarcóticos.

III. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Un sistema de transporte está conformado por la infraestructura y el servicio que se presta a través de ella. Así mismo, el servicio requiere de un modelo empresarial, un equipamiento y un recurso humano que soporten la actividad. Por ello la fijación e implementación de políticas orientadas hacia la competitividad de nuestros productos en los mercados nacionales e internacionales, implica la coordinación de estos elementos dentro de un marco de facilitación, seguridad y organización.

Bajo este concepto, la cadena productiva del transporte de carga deberá estar constituida por socios logísticos y comerciales, en condiciones y relaciones económicas, de tal manera que todos

⁹ El transportador de hecho es una persona diferente al transportador contractual que, en virtud de una autorización contractual, efectúa total o parcialmente el transporte.

los eslabones de la cadena reciban un beneficio que les asegure su desarrollo económico y social, aplicando los principios de alianza estratégica, colaboración y mentalidad empresarial.

En este sentido y enmarcado en el concepto de logística, los servicios y operación de transporte de carga deben orientarse a insertar eficientemente la actividad en la cadena de abastecimiento como soporte del sector productivo.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se plantean estrategias enfocadas hacia la regulación de las relaciones económicas, la estructura empresarial del transporte, el parque automotor, transporte internacional, interfronterizo y/o transfronterizo, aseguramiento del sector y seguridad en la operación.

A. Regulación de las relaciones económicas

Las relaciones económicas entre la *Empresa de Transporte* y el *Propietario del Vehículo*, están reguladas por la Resolución 888 de 2006 del Ministerio de Transporte¹⁰, donde se establecen los valores mínimos (*Tabla de Fletes* entre cada origen y destino¹¹) que la empresa debe reconocer al propietario del vehículo por la movilización de la mercancía objeto del contrato de transporte. Sin embargo, en la práctica se presentan ineficiencias en el cumplimiento y control efectivo de dichos valores, lo cual ha generado brechas entre los costos operativos, los valores efectivamente pactados para la movilización y los valores establecidos por la *Tabla de Fletes*.

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, es necesario migrar hacia un esquema de regulación basado en el principio de intervenir sólo en los casos en que se presenten fallas de mercado y para esto, se propone la creación del Índice de Precios del Transporte – IPT. Dicho índice deberá estar fundamentado en una metodología que refleje la realidad del mercado, que contenga una estructura de costos de operación eficiente y que sirva de base para formular parámetros de regulación y formulas tarifarias.

¹⁰ Por la cual se determinan las condiciones económicas mínimas entre los remitentes de la carga, las empresas de transporte y los propietarios, poseedores o tenedores de los vehículos de servicio público de transporte automotor de carga

¹¹ Para ello se determinan 18 orígenes y 21 destinos principales.

Se propone que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE en coordinación con el Ministerio de Transporte, adelante el diseño del IPT. El diseño del IPT conllevaría las siguientes etapas:

1. Diagnóstico: comprende la recolección de información relacionada con la actividad y su validación.
2. Diseño de la metodología para la producción del IPT. Esta etapa tendrá una duración de 6 meses y deberá ser culminada en el primer trimestre de 2008.
3. Desarrollo de Propuesta: Prueba experimental del modelo para la consolidación de la metodología resultante, e incluye en un trabajo interinstitucional, de divulgación y concertación. Esta etapa tendrá una duración de tres meses y estará culminada en el segundo trimestre del 2008.
4. Producción: Se refiere a la etapa de producción efectiva y publicación oficial del IPT, la cual empezará a operar en el tercer trimestre del 2008. La periodicidad con la cual se publicará dicho indicador, dependerá de las etapas de diagnóstico y desarrollo, y de las necesidades del sector.

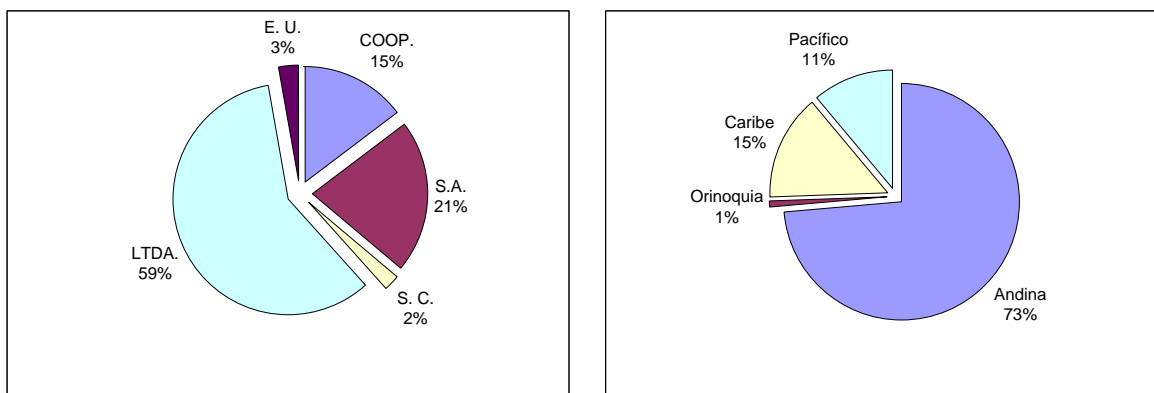
Adicionalmente, como una herramienta para determinar las fallas de mercado, se recomienda implementar un sistema de información para el monitoreo del comportamiento de los mercados relevantes en el transporte de carga por carretera. Para ello, actualmente el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte se encuentran en proceso de contratación de una consultoría para el diseño de dicho sistema de información, que determinará las necesidades técnicas y tecnológicas para su implementación. Se espera contar con sus resultados finales para el mes de junio de 2008.

B. Estructura Empresarial

En Colombia, existen 1.582 empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte de carga por carretera, de las cuales el 59% son sociedades limitadas y el 73% están localizadas en la región andina (ver Gráfico 5); esta cantidad es relativamente baja si se tiene en cuenta que en México operan más de 60.000 empresas y en Brasil existen más de 45.000¹².

¹² Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia. Banco Mundial, 2006.

Gráfico 5. Distribución de empresas de transporte. Año 2007¹³



Fuente: Ministerio de Transporte

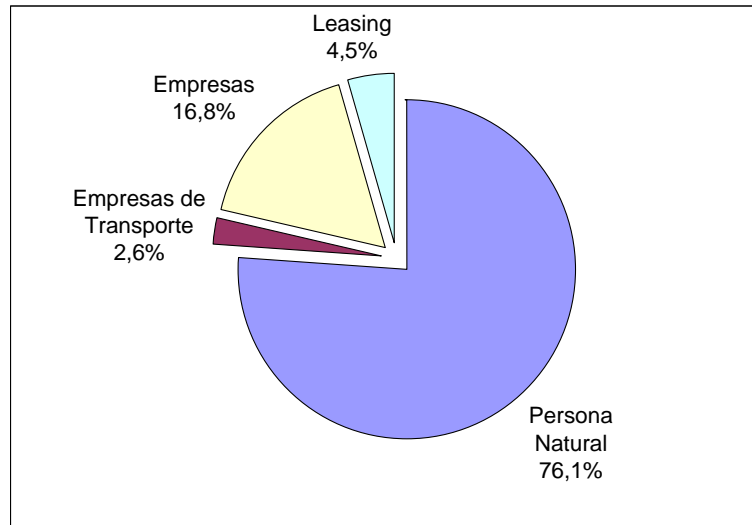
En la práctica, existen diferentes modalidades operacionales, en donde se encuentran empresas organizadas con amplia capacidad técnica y financiera, y con parque automotor propio; empresas que articulan la oferta y la demanda de transporte y realizan su operación por medio de la contratación de un tercero; y empresas que se limitan a la expedición del manifiesto de carga¹⁴.

Por otro lado, el sector de transporte de carga por carretera se caracteriza por la democratización de la propiedad del parque automotor, en donde el 76,1% es propiedad de personas naturales, el 16,8% pertenece a empresas privadas y el 2,55% es propiedad de empresas de transporte, de las cuales sólo 8 de ellas poseen más de 100 vehículos.

¹³ COOP: Cooperativas; S.A.: Sociedades Anónimas; LTDA: Sociedades Limitadas; S.C.: Sociedades em Comandita; E.U.: Empresas Unipersonales

¹⁴ De acuerdo con el Decreto 173 de 2001 el manifiesto de carga es el documento que ampara el transporte de mercancías ante las distintas autoridades. Por lo tanto, debe ser portado por el conductor del vehículo durante todo el recorrido. Se utiliza para llevar las estadísticas del transporte público de carga por carretera dentro del territorio nacional.

Gráfico 6. Distribución de propiedad del parque automotor. Año 2005



Fuente: Ministerio de Transporte

Con el objetivo de obtener una efectiva reducción de costos en el servicio de transporte, la estructura organizacional debe fomentar prácticas comerciales que permitan relaciones estables con los generadores de la carga, aprovechando posibles economías de escala, y desde el punto de vista operativo, la adopción de mejores prácticas de transporte y prestación de servicios de logística. En este aspecto, la política está orientada a promover la organización de la cadena productiva del sector transporte terrestre automotor de carga, de tal manera que se asegure el desarrollo sostenible del mismo, bajo esquemas de libre competencia, transparencia, facilitación logística, eficiencia y profesionalización.

Para ello se propone que el Ministerio de Transporte revise y actualice el marco normativo para la habilitación de empresas con el objetivo de: facilitar el acceso, reducir informalidad y fomentar la competencia, enmarcado en el mejoramiento de los servicios de transporte y la diversificación de servicios logísticos y de valor agregado a la carga con altos estándares de calidad.

Adicionalmente, se identifican dos aspectos fundamentales a abordar. Por un lado la formalización de las relaciones laborales conducente a asegurar la cobertura de seguridad social de los conductores, y por el otro, la necesidad de capacitación en aspectos técnicos y operativos de cada uno de los agentes de la cadena.

En cuanto a la formalización de las relaciones laborales, se recomienda que el Ministerio de la Protección Social en coordinación con el Ministerio de Transporte y de acuerdo con sus competencias, mediante programas, planes y acciones, busquen una estrategia para lograr el efectivo reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social integral de los conductores, derivados de los contratos laborales conforme a la ley vigente en el territorio nacional y fuera de él en cumplimiento de la actividad del conductor.

Así mismo, la capacitación a los diferentes integrantes de la cadena del transporte de carga por carretera es un aspecto necesario para la profesionalización de la actividad. Para ello, se sugiere que el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del SENA y la participación del sector privado, desarrollen un programa de capacitación, cuyo objetivo fundamental sea identificar entre los integrantes de la cadena su aporte efectivo a la competitividad del país a través de mejores prácticas logísticas y de transporte, con miras a que las operaciones se realicen de manera segura y eficiente. Se propone que este programa se dirija a usuarios, empresarios, propietarios y conductores de equipos, en procedimientos administrativos y operativos, acordes al rol que desempeñan dentro del proceso de transporte.

Se recomienda que el programa de capacitación esté estructurado para el segundo trimestre de 2008, y que se centre entre otros, en los siguientes temas:

Empresa de Transporte:

- Administración de la cadena de abastecimiento y adopción de mejores prácticas logísticas y de transporte
- Administración de flotas y parque automotor
- Adopción de códigos de buen gobierno corporativo

Propietario del Vehículo:

- Finanzas corporativas y personales
- Administración de flotas y parque automotor

Conductor del Vehículo:

- Adopción de mejores prácticas de conducción, mantenimiento, revisión y administración del parque automotor
- Salud ocupacional y riesgos profesionales

C. Parque Automotor

La Tabla 1 contiene la composición del parque automotor de transporte de carga por carretera en Colombia, el cual está conformado por 196.275 vehículos, de los cuales el 41% (80.227 unidades) están matriculados en el servicio particular y el 59% (116.048 unidades) en el servicio público¹⁵.

Tabla 1. Composición del Parque Automotor. Año 2006¹⁶

Configuración	Particular			Público			Total		
	Capacidad ofrecida en toneladas	No. Vehículos	%	Capacidad ofrecida en toneladas	No. Vehículos	%	Capacidad ofrecida en toneladas	No. Vehículos	%
C2	463.188	77.198	96,2%	511.362	85.227	73,4%	974.550	162.425	82,8%
C3	32.123	1.789	2,2%	147.616	8.221	7,1%	179.739	10.010	5,1%
C4	367	16	0,0%	4.312	188	0,2%	4.679	204	0,1%
C2S	6.852	295	0,4%	21.437	923	0,8%	28.289	1.218	0,6%
C3S	36.144	929	1,2%	836.056	21.489	18,5%	872.200	22.418	11,4%
TOTAL	538.674	80.227	100,0%	1.520.784	116.048	100,0%	2.059.457	196.275	100,0%

Fuente: Ministerio de Transporte

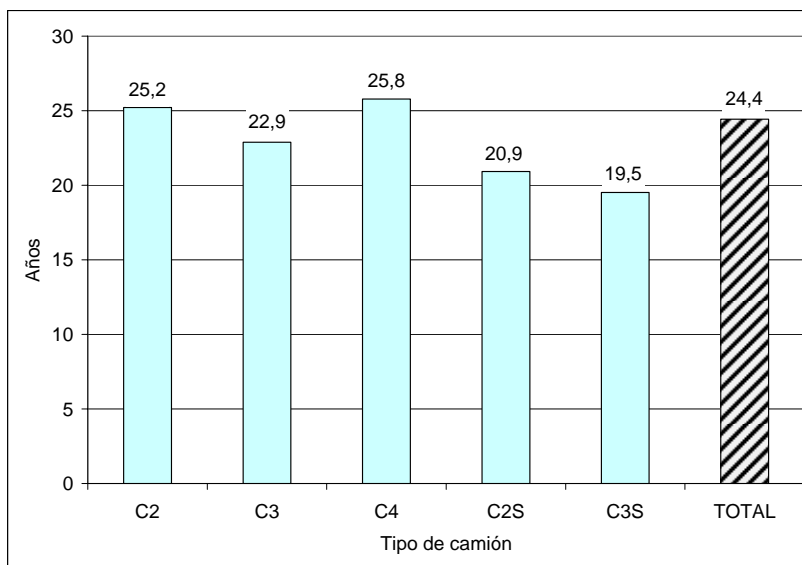
La capacidad ofrecida por el parque automotor de carga en Colombia es de 2.059.457 toneladas, de los cuales 538.674 (26,2%) toneladas corresponden a los vehículos de servicio particular y 1.520.784 (73,8%) toneladas a los vehículos de servicio público. La capacidad de carga ofrecida está concentrada en los vehículos rígidos de 2 ejes con 974.550 toneladas (47,3%), y los tractocamiones C3S (42,4%). En los vehículos de servicio público se puede observar que el transporte de mercancías se realiza básicamente en tractocamiones, en donde la capacidad ofrecida representa el 55%, seguidos de los camiones rígidos de dos ejes 2 con el 33,6%.

¹⁵ El transporte particular es aquel que opera y sirve a las actividades exclusivas de las empresas privadas, y el servicio público se refiere al transporte de libre acceso que garantiza la movilización de personas o cosas sujeto a una contraprestación económica.

¹⁶ La Resolución 4100 de 2004 define la designación y configuración del parque automotor, ver **Anexo No. 1**.

Por otra parte, el 57% de total del parque automotor de carga corresponde a vehículos con más de 20¹⁷ años de vida útil. La edad promedio del total de los vehículos de carga en Colombia es de 24,4 años¹⁸.

Gráfico 7. Edad promedio del parque automotor



Fuente: Ministerio de Transporte

Según estimaciones del Ministerio de Transporte, en el año 2006 se movilizaron un total de 129 millones de toneladas en 9,2 millones de viajes, de las cuales, el 93% de las toneladas se movilizaron en 116.048 vehículos de servicio público, con una capacidad instalada de 1.520.784 toneladas¹⁹. Así mismo, según cálculos del Ministerio de Transporte, para el período 1997-2004, los vehículos de carga presentaron una utilización promedio del 50% de la capacidad en peso y del 74% de la capacidad en volumen.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que el parque automotor de carga en Colombia presenta una edad promedio alta y adicionalmente una baja utilización de los equipos que pueden presentarse como un indicio de un desbalance entre la oferta de transporte y la demanda de servicios de movilización.

¹⁷ Sin tener en cuenta la repotenciación que han efectuado algunos propietarios

¹⁸ En comparación una vida útil óptima usada internacionalmente de 15 años.

¹⁹ En promedio, un vehículo puede realizar 73 viajes a plena capacidad con una distancia de 377 km.

La política de equipamiento en el transporte terrestre automotor de carga en Colombia está orientada a favorecer la optimización, modernización y actualización tecnológica del parque automotor dentro del contexto socioeconómico y físico del país, con el fin de brindar la seguridad en el transporte y la atención efectiva de la demanda, basada en las siguientes estrategias que se recomienda sean adoptadas y desarrolladas por el Ministerio de Transporte:

- Regular transitoriamente el acceso de equipos de transporte al servicio, de acuerdo con la oferta existente de vehículos y la demanda del servicio.
- Determinar una metodología dinámica para el cálculo de la oferta actual y futura del parque automotor.
- Actualizar la normatividad de las especificaciones técnicas y de seguridad de los vehículos de transporte de carga, y la definición de configuraciones vehiculares que avancen hacia sistemas multiarticulados de carriles exclusivos de carga, principalmente en corredores de comercio exterior.

Así mismo, se propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, estudien las medidas conducentes a la modernización del parque automotor de servicio público de carga, a través del diseño e implementación de un programa integral de reposición, cuyos criterios financieros y económicos estén enmarcados en los siguientes principios:

- Fomentar la asociatividad empresarial de los transportadores.
- Conservar la estructura de propiedad democrática del sector transportador, basado en el desarrollo y consolidación de los pequeños transportadores.
- Determinar un esquema temporal de incentivos para la promoción de la renovación y reposición del parque automotor de carga.
- Fomentar la protección del medio ambiente y del uso eficiente de combustibles, enmarcado entre otras, en las disposiciones establecidas en el Decreto 2629 de 2007²⁰.

Es importante resaltar que actualmente existen mecanismos aplicables para acceder a la renovación y reposición del parque automotor. En este sentido, el Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Garantías – FNG, otorga garantías para operaciones de Crédito y Leasing

²⁰ Por medio del cual se dictan disposiciones para promover el uso de biocombustibles en el país, así como medidas aplicables a los vehículos y demás artefactos a motor que utilicen combustibles para su funcionamiento.

dirigidas a personas naturales o jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuya destinación sea la inversión en activos fijos nuevos o usados.

El objetivo fundamental es respaldar la financiación de los activos fijos e inversiones diferidas que requieran las mipymes, apoyando créditos destinados a incrementar la capacidad instalada, la renovación del parque automotor y su repotenciación, la innovación tecnológica o la reconversión industrial; y respaldando contratos de Leasing Financiero destinados a financiar bienes utilizados en actividades de producción y/o comercialización de bienes o prestación de servicios. En el caso del sector transporte el FNG respalda créditos u operaciones de leasing destinadas a la renovación, reposición o repotenciación del parque automotor. El respaldo a estas operaciones se materializa a través de los siguientes productos:

- Garantía Automática para Inversión Fija
- Garantía Automática para operaciones de Leasing de Alta y Baja comerciabilidad
- Cubre necesidades de crédito de hasta \$520 millones, respaldando hasta el 60% del valor del crédito, y hasta el 50% de los cánones en relación al plazo total del contrato de leasing.

Con el fin de respaldar y promover las iniciativas de renovación y modernización del parque automotor, se propone que el Gobierno Nacional evalúe la inclusión en el presupuesto de la vigencia fiscal del año 2009 un monto equivalente a los recursos provenientes de la garantía bancaria o póliza de seguro establecida en el decreto 3525 de 2005²¹, para lo cual se estudiará la pertinencia de canalizar dichos recursos a través del Fondo Nacional de Garantías – FNG y/o el Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancoldex.

Así mismo, se recomienda revisar la estructura arancelaria del sector transporte con el fin de evaluar las posibles reducciones aplicables a la importación de equipos de transporte de carga con fines de reposición. Para lo cual se propone que el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior – Comité Triple A, estudie los diferimientos requeridos para las subpartidas que propondrá el Ministerio de Transporte en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. Este ejercicio, deberá ser consistente con el diseño de la nueva estructura arancelaria que actualmente esta siendo adelantada por el Consejo Superior de Comercio Exterior.

²¹ Por el cual se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga.

Por todo lo anterior, se recomienda que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación realicen en un término no superior a un (1) mes, una reunión coordinadora con el FNG, Bancoldex y las asociaciones gremiales del sector, para estudiar los mecanismos de aplicación del esquema de reposición del parque automotor.

D. Fortalecimiento Institucional

La transición del esquema de regulación, la flexibilización en la habilitación de empresas y los mecanismos de reposición del parque automotor como base de las estrategias planteadas en el presente documento, requieren de parte del Estado de mecanismos de control eficientes que establezcan un marco general para el desarrollo del transporte de carga por carretera, generen libre competencia y eviten distorsiones o incumplimientos al marco normativo.

En cuanto a la actual organización institucional, la inspección, vigilancia y control en materia de tránsito, transporte e infraestructura, está a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Sin embargo, el alto volumen de trámites y acciones para el cumplimiento de la regulación actual ha generado una debilidad en los mecanismos de control.

Con el fin de fortalecer la gestión del Estado, se hace necesario evaluar la capacidad de acción de las entidades estatales en materia de regulación y control. Para ello, se sugiere que el Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte, en coordinación con el Comité Técnico del Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP (Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público), evalúen la situación actual y determinen un plan de acción con el objetivo de fortalecer los mecanismos de control y dar cumplimiento a la normatividad establecida.

E. Transporte Internacional, Interfronterizo o Transfronterizo

Como se mencionó anteriormente, el transporte de carga por carretera moviliza el 9% del comercio exterior colombiano, principalmente por los pasos de frontera de Cúcuta e Ipiales. Actualmente existen prácticas como el transbordo de mercancías en pasos de frontera, que dificultan la operación del sector y le restan competitividad.

Los acuerdos binacionales son necesarios para facilitar el transporte de mercancías a través de los pasos de fronteras, en un entorno económico donde los acuerdos comerciales son cada vez más comunes. Es por esto que la política en transporte internacional de carga por carretera está orientada a generar una cultura común e integracionista que facilite el transporte terrestre internacional de mercancías entre Colombia y los países de la región, buscando un mayor beneficio para todos los actores que intervienen en la cadena productiva del transporte.

Para ello se recomienda que el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y el Ministerio de Transporte promuevan escenarios de diálogo binacional con los países vecinos, mediante la participación activa de las autoridades relacionadas con el comercio, el sector privado y la academia, tanto de las regiones fronterizas como del nivel central, con el fin de definir acciones concretas para lograr el cambio cultural de defensa territorial, a un esquema de alianza estratégica para la prestación de servicios de transporte, eliminar el trasbordo obligatorio de mercancías en los pasos de frontera y cumplir con lo dispuesto en la normatividad andina sobre la materia.

Por otra parte, se propone que estas entidades promuevan la suscripción de un acuerdo binacional para el transporte internacional de mercancías con la República Bolivariana de Venezuela, bajo los principios de facilitación del comercio y del transporte a nivel internacional, interfronterizo o transfronterizo.

Adicionalmente, se sugiere que todas las acciones se orienten a dar mayor continuidad a las condiciones de acuerdos multilaterales ya pactados, y promuevan la suscripción de acuerdos que se ajusten a las realidades económicas y sociales de cada una de las regiones, con el fin de determinar reglas claras, sostenibles y concertadas para los servicios de transporte interfronterizo o transfronterizo.

F. Aseguramiento

La política de aseguramiento de riesgos en el transporte terrestre automotor de carga, está orientada a fomentar el acceso a los seguros de todos los integrantes de la cadena productiva, con el fin de ofrecer la protección de su patrimonio a un costo razonable, en el marco de las condiciones de seguridad del país.

Se recomienda que el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera y los integrantes de la cadena productiva de transporte, en coordinación con el sector asegurador, evalúen los factores determinantes del sector relacionados con la política de aseguramiento, e identifiquen los riesgos de cada uno de los usuarios del servicio, transportadores (tripulantes, empresarios de transporte y propietarios de vehículo), mercancías y vehículos, con el fin de identificar las medidas necesarias para el mejoramiento de las condiciones de aseguramiento del sector, en el cual se incluyan los posibles riesgos derivados del terrorismo y de la alteración del orden público. Por otro parte, que evalúen la posibilidad de impulsar fondos de aseguramiento, para aquellos riesgos que no sean adecuadamente asumidos por el sector asegurador.

G. Desarrollo de Servicios Logísticos

La inserción de la economía en mercados internacionales y la facilitación del comercio son los ejes fundamentales de la Política de Desarrollo Empresarial, razón por la cual se debe fomentar el desarrollo de servicios logísticos como estrategia competitiva generadora de mayor valor agregado a los productos nacionales, con el fin de aprovechar las ventajas arancelarias derivadas de la suscripción de acuerdos de libre comercio.

Para ello, se propone que el Gobierno Nacional en coordinación con las autoridades departamentales, distritales y municipales, promueva el desarrollo de iniciativas públicas y privadas orientadas a la facilitación del comercio, el transporte y la logística, a través del desarrollo de las siguientes iniciativas:

- Caracterización de oferta y demanda de servicios logísticos
- Determinación de necesidades de servicios de valor agregado
- Determinación de necesidades de desarrollo de Infraestructura Logística²²

En ese sentido, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, están adelantando una asesoría para la identificación de las potenciales zonas para el desarrollo de plataformas logísticas y en este sentido, elaborar un plan de acción para promover la implementación de dicha

²² Plataformas logísticas, terminales interiores de carga, entre otros.

infraestructura. Esta asesoría tendrá una duración de 6 meses y se espera contar con los resultados en el primer trimestre de 2008.

H. Seguridad en la Operación

En materia de seguridad en el desplazamiento por carreteras, la política está orientada a garantizar el derecho constitucional de la movilidad de personas y cosas a lo largo y ancho del territorio nacional, y a la salvaguarda de la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

En este contexto, se propone que el Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Transporte verifique periódicamente el mantenimiento de las condiciones de transitabilidad mediante la aplicación de las estrategias establecidas en la política de Seguridad Democrática.

Así mismo, se debe tener en cuenta que el proceso de judicialización y penalización de los delitos cometidos en contra del transporte esta enmarcado en lo establecido por el artículo 37 de la Ley 1142 de junio de 2007²³, el cual determina la pena para delitos sobre medios motorizados, sus partes esenciales, la mercancía o combustible que se lleve en ellos..

²³ Por medio del cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Defensa y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes:

1. Aprobar los lineamientos y acciones presentados en este documento.
2. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE en coordinación con el Ministerio de Transporte que en un término no superior a nueve (9) meses, el diseño y publicación del Índice de Precios del Transporte – IPT.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte en el ámbito de sus competencias que en un término no superior a un (1) año a partir de la expedición del presente documento desarrolle las siguientes acciones:
 - i) Actualizar y/o modificar la normatividad sobre regulación del transporte público de carga, acorde a las políticas y estrategias señaladas en este documento.
 - ii) Implementar un sistema de información para el monitoreo y regulación económica del transporte de carga por carretera.
 - iii) Diseñar y establecer una metodología dinámica de análisis de oferta actual y futura del parque automotor y de la demanda de servicios de transporte.
 - iv) Actualizar la normativa de las especificaciones técnicas y de seguridad de los vehículos de transporte de carga.
4. Solicitar al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación, que en un término no superior a seis (6) meses, diseñen e implementen de un programa integral de reposición del parque automotor de carga. Así como la evaluación de la pertinencia de canalizar los recursos provenientes de la garantía bancaria o póliza de seguro establecida en el decreto 3525 de 2005, a través del Fondo Nacional de Garantías – FNG y/o el Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancoldex en la vigencia fiscal del año 2009.

5. Solicitar al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación que, en un término no superior a tres (3) meses, presenten ante el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, la solicitud de diferimientos arancelarios encaminada a la reducción arancelaria de equipos de transporte destinados a la reposición del parque automotor.
6. Solicitar al Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte, en coordinación con el Comité Técnico del Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP (Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública y Ministerio de Hacienda y Crédito Público), que en un término no superior a seis (6) meses, evalúen la situación actual y determinen un plan de acción para el fortalecimiento de la institucionalidad del sector en los temas de inspección, vigilancia y control.
7. Solicitar al Ministerio de Comercio Industria y Turismo y al Ministerio de Transporte que en un término no superior a cuatro (4) meses a partir de la expedición del presente documento, desarrollen un estudio para evaluar el modelo empresarial del servicio público de transporte terrestre de carga y hacer las recomendaciones respectivas para su optimización.
8. Solicitar al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del SENA y con la participación del sector privado, que en un término no superior a nueve (9) meses a partir de la expedición del presente documento, desarrollen un programa de capacitación en procedimientos administrativos y operativos para los integrantes de la cadena de transporte.
9. Solicitar al Ministerio de la Protección Social y al Ministerio de Transporte, coordinadamente y de acuerdo con sus competencias, mediante programas, planes y acciones, busquen una estrategia para lograr el efectivo reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social integral de los conductores, derivados de los contratos laborales conforme a la ley vigente en el territorio nacional y fuera de él en cumplimiento de la actividad del conductor.
10. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio Industria y Turismo y al Ministerio de Transporte, el desarrollo de acuerdos binacionales en materia de transporte y tránsito, con el fin de mejorar las actuales condiciones de operación de transporte internacional, interfronterizo o transfronterizo.

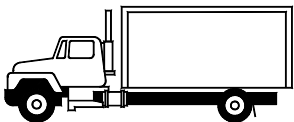
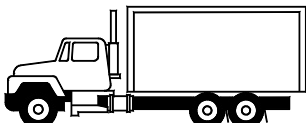
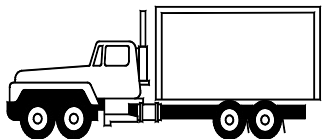
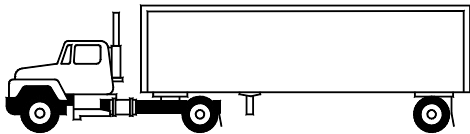
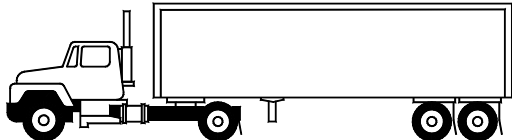
11. Solicitar al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera que, en un término no superior a seis (6) meses a partir de la expedición del presente documento, estudien el mejoramiento de las condiciones del aseguramiento del sector.

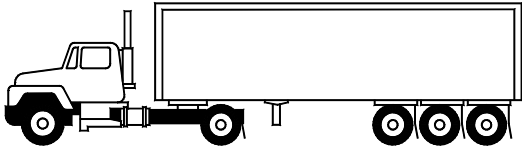
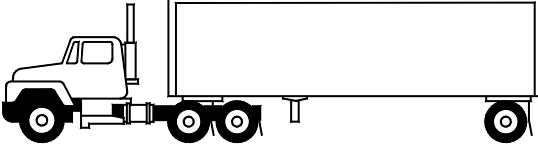
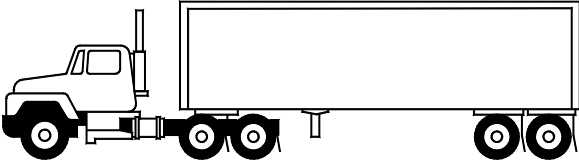
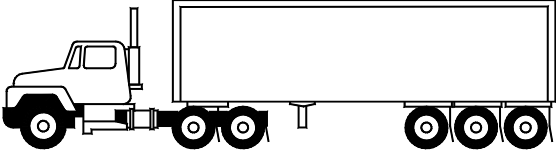
Anexo No 1. Designación y configuración del parque automotor de carga

La Resolución 4100 de 2004 reglamenta la tipología para vehículos automotores de carga para transporte terrestre, así como los requisitos relacionados con dimensiones, máximos pesos brutos vehiculares y máximos pesos por eje, para su operación normal en la red vial en todo el territorio nacional, de acuerdo con las definiciones, designación y clasificación establecidas en la Norma Técnica Colombiana NTC 4788 "Tipología para vehículos de transporte de carga terrestre". Los vehículos de carga se designan de acuerdo con la disposición de sus ejes, de la siguiente manera:

1. Con el primer dígito se designa el número de ejes del camión o del tractocamión.
2. La letra S significa semirremolque y el dígito inmediato indica el número de sus ejes.
3. La letra R significa remolque y el dígito inmediato indica el número de sus ejes.
4. La letra B significa remolque balanceado y el dígito inmediato indica el número de sus ejes.

A continuación, se presentan los tipos de vehículos que configuran el parque automotor colombiano en la actualidad:

Designación	Configuración	Descripción
C2		Camión de dos ejes Camión Sencillo
C3		Camión de tres ejes Dobletroque
C4		Camión de cuatro ejes
C2S1		Tractocamión de dos ejes con semirremolque de un eje
C2S2		Tractocamión de dos ejes con semirremolque de dos ejes

Designación	Configuración	Descripción
C2S3		Tractocamión de dos ejes con semirremolque de tres ejes
C3S1		Tractocamión de tres ejes con semirremolque de un eje
C3S2		Tractocamión de tres ejes con semirremolque de dos ejes
C3S3		Tractocamión de tres ejes con semirremolque de tres ejes