

República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación  
Dirección de Estudios Económicos

---

---

# ARCHIVOS DE ECONOMÍA

---

---

*Regulación de los servicios de transporte en Colombia y  
Comercio Internacional*

Zenaida María ACOSTA DE VALENCIA

Documento 265  
23 de Agosto de 2004.

---

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

# Regulación de los servicios de transporte en Colombia y Comercio Internacional

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Servicios de transporte en el mundo</b>	<b>2</b>
2.1	<i>La demanda de servicios en el mundo</i>	2
2.2	<i>Proceso de liberalización</i>	3
	<i>Acuerdo General sobre comercio de Servicios de la OMC GATS</i>	3
2.3	<i>Importancia económica</i>	4
<b>3</b>	<b>Servicios de transporte en Colombia</b>	<b>6</b>
3.1	<i>Aspectos generales</i>	6
3.2	<i>Transporte de Carga por Carretera</i>	8
3.2.1	Aspectos generales	8
3.2.2	Regulación	11
3.2.3	Estructura de mercado y competencia	11
3.3	<i>Transporte terrestre Internacional</i>	13
3.4	<i>Servicios de transporte marítimo</i>	14
3.4.1	Situación General	14
3.4.2	Regulación	17
3.4.3	Identificación de la competencia	19
3.5	<i>Transporte Férreo</i>	21
3.5.1	Situación General	21
3.5.3	Servicio de transporte privado de carga.	21
3.5.4	Regulación	22
3.5.5	Estructura de Mercado y competencia	23
3.6	<i>Servicios de Fluvial</i>	23
3.6.1	Situación General	23
3.6.2	Comercio Exterior	25
3.6.3	Estructura de Mercado y competencia	25
3.6.4	Proyectos	27
3.7	<i>Transporte Multimodal</i>	28
3.7.1	Aspectos generales	28
3.7.3	Regulación Internacional	30
3.7.4.	Regulación Nacional	30
<b>4</b>	<b>Servicios de Transporte y los Acuerdos Multilaterales</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>33</b>

# Regulación de los servicios de transporte en Colombia y Comercio Internacional

Zenaida ACOSTA DE VALENCIA\*

## 1 Introducción

El mercado mundial de transporte está integrado por el sector de infraestructura y por los servicios de transporte. Los servicios de transporte son uno de los principales pilares del desarrollo social y económico de un país y representan una de las actividades con mayor potencial y mejores perspectivas de desarrollo futuro a nivel nacional e internacional. Así mismo, son una de las principales actividades complementarias al comercio exterior de un país. En efecto, un buen sistema de servicios de transporte es vital para el comercio internacional y por lo tanto en algunos casos, abrir los mercados domésticos hacia la competencia y permitir que operadores extranjeros puedan prestar sus servicios sin duda alguna mejora la calidad de los servicios de transporte. En este sentido, la existencia de un operador capaz de suplir el comercio internacional de bienes en diferentes países elimina las ineficiencias que se derivan de descargar en las fronteras para que otro operador continúe el servicio hasta su destino final<sup>1</sup>. Sin embargo, a pesar de la importancia económica de este sector, es muy poco lo que se ha podido avanzar en materia de negociación en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios - GATS-, ya que aún persisten en las legislaciones nacionales una gran cantidad de barreras al comercio de servicios de transporte. Así mismo, el modo marítimo es el que más compromisos de liberalización ha logrado en el marco del GATS ya que los demás modos son reservados a la jurisdicción nacional.

Este informe trata fundamentalmente la importancia de los servicios de transporte en el desarrollo del comercio exterior del país haciendo referencia a cada uno de los modos de transporte, su incidencia, su nivel de competencia y las barreras que aún persisten. El documento está dividido en 5 partes, de las cuáles la primera es esta introducción, la segunda, es una breve exposición sobre la tendencia y evolución de los servicios de transporte en el mundo. En la tercera parte se hace alusión a la organización y estructura de los servicios de transporte en Colombia, el nivel de competencia de cada uno de los modos y el tipo de regulación conveniente. La cuarta parte se refiere a los servicios de transporte en el marco de los Acuerdos de Libre Comercio y finalmente, se concluye.

---

\* Consultora de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación- Colombia.

<sup>1</sup> World Bank Approaches to liberalizing services

## 2 Servicios de transporte en el mundo

### 2.1 La demanda de servicios en el mundo

El sector transporte es uno de los más complejos ya que abarca varios subsectores o modos, como son, carretero, ferrocarril, marítimo, vías fluviales internas, y aéreo. Así mismo cada modo puede proporcionar distintas clases de servicios y productos.

Adicionalmente, los servicios de transporte se pueden clasificar de acuerdo con su cobertura geográfica en servicios de transporte rural, urbano, nacional, e internacional y de acuerdo con el tipo de usuarios: pasajeros o carga. Por su parte, cada modo requiere de infraestructura, como son carreteras, vías de ferrocarril, puertos, aeropuertos, terminales, y demás instalaciones necesarias.<sup>2</sup>

En general, los servicios de transporte se refieren a la movilización de carga o de personas a través de algún medio de transporte, el cual puede ser aéreo, marítimo, terrestre, o alguna combinación de estos, conocido como transporte intermodal. También existen otros servicios relacionados con el transporte, como son los de carga y descarga, el almacenamiento y los servicios auxiliares.<sup>3</sup>

La demanda de servicios de transporte pasó en los últimos diez años por un proceso de reestructuración impulsado por el rápido crecimiento del comercio internacional y por los avances tecnológicos. Estos avances se traducen en una especialización y modernización no sólo de los servicios de transporte como tales, sino también, de los servicios conexos (bodegaje, almacenamiento, distribución y entrega). Adicionalmente, hoy en día los servicios de transporte se caracterizan por incorporar tecnología, de forma tal que el servicio sea más competitivo y más eficiente.

Debido a que las empresas productoras de bienes se concentran en producir bienes de calidad y en ser cada vez más productivas y competitivas, prefieren subcontratar empresas que se encarguen del embalaje y distribución de los productos. Para tal fin, surgieron empresas especializadas para el transporte que se encargan de recoger la carga en la planta de producción organizarla y distribuirla hasta su lugar de destino. En este sentido, si bien los medios de transporte son una parte importante de la cadena logística, el valor agregado de los servicios que se prestan desde el momento en que el producto sale de la planta productora hasta llegar al destino final, va mucho más allá de los valores implícitos de un simple traslado de un producto de un punto a otro.

En consecuencia, la demanda actual de un servicio de transporte, exige la prestación de un servicio logístico integral, esto es, una prestación que involucre la ciencia, la tecnología y la informática de la actividad, aplicado al manejo de la carga con el objeto de hacerla llegar segura y a tiempo a un destino final.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Banco mundial Transporte: Infraestructura y servicios

<sup>3</sup> Anexo 1: clasificación CPC de los servicios de transporte.

<sup>4</sup> ALADI Indicadores del Sector transporte

El sector ha estado en permanente evolución y ha presentado desarrollos diferentes en cada uno de los modos de transporte de acuerdo con los avances tecnológicos. En este sentido, la aparición de los contenedores y de los trenes de alta velocidad entre otros, han mejorado mucho la calidad del servicio y han contribuido a reducir sus costos. También se han visto cambios a nivel administrativo como la introducción del concepto “just in time,” así como el fortalecimiento de la logística. Esto último cobra mayor relevancia en el transporte multimodal, que le permite a las empresas prestar un servicio puerta a puerta entre agentes en dos países diferentes a través de un único contrato.<sup>5</sup> En efecto, gracias a la aplicación de nuevas tecnologías, en particular de la aparición del contenedor y de las comunicaciones satelitales, se desarrollaron diferentes tipos de contratos para garantizar que la carga llegue a su destino en las condiciones establecidas y sin importar los distintos modos de transporte requeridos en su recorrido total.

En este sentido entre las categorías del transporte por distintos modos, se destacan :

- **Transporte segmentado:** donde el propietario de la carga contrata los servicios con cada modo de transporte por intermedio de operadores.
- **Transporte intermodal:** que se contrata a través de un intermediario o agente, pero como representante del exportador, bajo su propia coordinación.
- **Transporte multimodal:** es el servicio de transporte que le permite a las empresas prestar un servicios puerta a puerta entre agentes de dos países diferentes a través de un único contrato.

La gran diferencia del Transporte Multimodal con los contratos tradicionales, es que en esta modalidad, el generador de la carga o expedidor, hace un solo contrato con un operador de transporte que asume la responsabilidad tanto de la coordinación de toda la cadena entre el origen y el destino de la mercancías, así como de los siniestros que pudieran presentarse a la carga y de los siniestros a terceros o a los bienes de terceros que la carga pueda ocasionar. Ante un siniestro, en cualquier lugar o momento del recorrido de las mercancías, el dueño de la carga tiene un solo agente responsable por la pérdida, daño o retraso en la entrega de las mercancías.

En Colombia, se utilizan el transporte segmentado y el intermodal y únicamente en segmentos especializados el transporte multimodal.<sup>6</sup>

## 2.2 Proceso de liberalización

### Acuerdo General sobre comercio de Servicios de la OMC GATS

Los servicios de transporte son tal vez los servicios más internacionales y por lo general involucran enlaces entre zonas de diferentes niveles de desarrollo. Es así como los servicios de transporte marítimo son los que mayores compromisos de liberalización han logrado en el Acuerdo del GATS, debido a su estrecha relación con el comercio internacional.

---

<sup>5</sup>World Bank Approaches to liberalizing services

<sup>6</sup> Trasteos de los ejecutivos de una compañía multinacional o para la instalación de una filial en otro país.

Por su parte, el tráfico internacional es regulado mediante la celebración de acuerdos bilaterales que establecen tarifas y restricciones cuantitativas y dividen el tráfico entre países interesados, de acuerdo con los modos involucrados. De hecho, en el caso específico del transporte terrestre, los países miembro de la OMC consideran que este aspecto es de importancia entre países limítrofes y por lo tanto, debe tratarse en los acuerdos regionales de integración.

Así mismo, dada la estrecha relación entre el comercio internacional de bienes y los servicios de transporte, el modo de prestación más importante es el comercio transfronterizo que incluye, por ejemplo, el transporte de materias primas y de productos manufacturados terminados hacia su lugar de consumo. El segundo modo de prestación de mayor importancia en este sector, es la presencia comercial. Los otros dos modos restantes, es decir, el consumo en el extranjero y la presencia de personas físicas son un bajo porcentaje dentro del volumen total de servicios de transporte transados.<sup>7</sup>

De otra parte, se destaca la exclusión de los servicios de transporte multimodal y del transporte aéreo de las negociaciones del OMC, puesto que para este último, implica desmontar el sistema de intercambio de derechos de tráfico amparado en el Convenio de Chicago, compuesto por cerca de 3000 acuerdos bilaterales y vigente desde 1944. Por su parte, las negociaciones sobre transporte marítimo se encuentran suspendidas hasta una nueva ronda del GATS.

También es importante resaltar los problemas relacionados con la clasificación de los servicios y la falta de estadísticas, lo cual dificulta la adopción de compromisos por parte de los diferentes países. En términos generales, las principales barreras a las exportaciones de servicios de transporte son las comerciales y las laborales. Las barreras comerciales son todas aquellas medidas que imponen requisitos de registro, permisos de habilitación para operar, etc.

Son exigidos por todos los países, para las empresas nacionales y extranjeras, y en algunos casos se cobran tarifas diferenciales cuando la empresa es extranjera. Estas se aplican no sólo a las empresas, sino también a los equipos destinados para la prestación del servicio.

Por ejemplo, el transporte marítimo de cabotaje debe realizarse en la mayoría de países utilizando naves registradas bajo el pabellón nacional.

Las barreras laborales restringen la cantidad de personas nacionales y extranjeras que pueden trabajar en una empresa, ya sea esta nacional o extranjera. En las empresas de transporte marítimo y aéreo en especial, la nacionalidad es un requisito para la tripulación y para el capitán.

Adicionalmente, el factor inseguridad incide negativamente en las posibles negociaciones.

## **2.3 Importancia económica**

---

<sup>7</sup> EAFIT Proyectos Alca, estudios sectoriales, servicios de transporte 2001

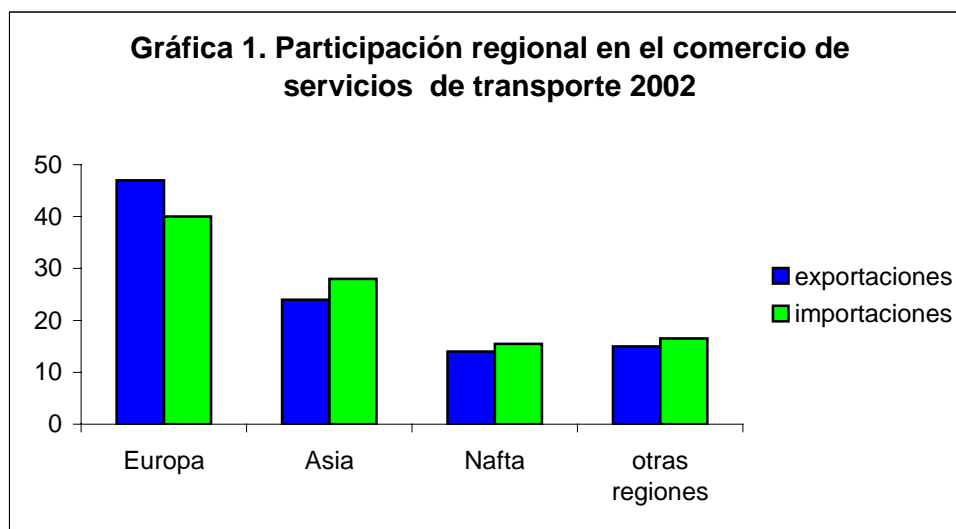
Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) las exportaciones de servicios de transporte en el año 2000 representaron el 22.3% de las exportaciones totales de servicios comerciales y las importaciones de servicios de transporte un 31.9% de las importaciones totales de servicios comerciales.<sup>8</sup>

**Cuadro 1: Parte correspondiente a los servicios de transporte en el total de los servicios comerciales de ciertas regiones, 2002 (Porcentajes)**

Regiones	Exportaciones 2001	Exportaciones 2002	Importaciones 2001	Importaciones 2002
América del Norte	17.1	17.2	30.7	27.3
América Latina	17.0	18.0	31.5	28.8
Europa Occidental	23.7	21.8	24.4	22.5
Unión Europea	23.0	21.2	22.8	21.8
África	27.9	26.2	40.2	37.7
Asia	27.0	25.8	32.8	31.5
Japón	37.7	37.0	30.3	29.6

Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional 2003

Al analizar los datos del Cuadro 1, se observa que en la mayoría de las regiones la participación de las importaciones de servicios de transporte en el total de los servicios comerciales es superior a las exportaciones. Lo que no implica en ningún momento una balanza comercial deficitaria para todas las regiones, de hecho como se aprecia en la gráfica 1, Europa es la única región que mantiene un superávit comercial en términos de servicios de transporte.



Fuente: OMC Estadísticas de Comercio 2002

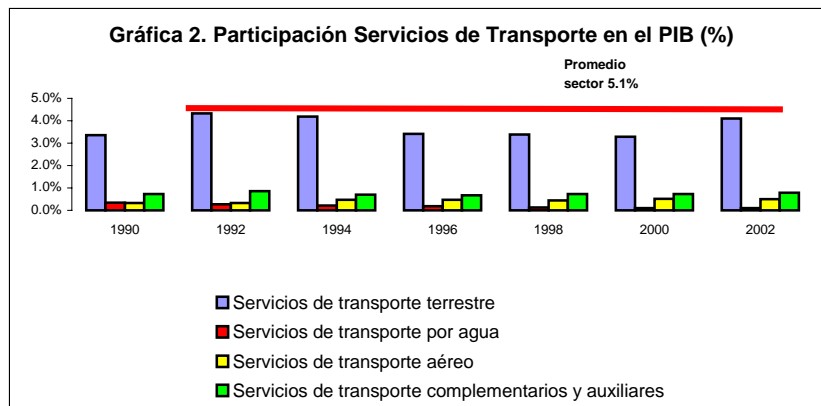
<sup>8</sup> Organización Mundial del Comercio en [www.wto.org](http://www.wto.org)

### 3 Servicios de transporte en Colombia

#### 3.1 Aspectos generales

El sistema nacional de transporte está compuesto por los modos de carretera, férreo, fluvial, marítimo y aéreo, los cuales deben estar adecuadamente integrados para ofrecer alternativas de transporte según el tipo de movilización requerida. Para efectos de este estudio se contemplará la función de los servicios de transporte como motor del desarrollo del comercio exterior. En este sentido, los costos de transporte desempeñan un papel fundamental, en la preservación de la competitividad de los productos de exportación colombianos. En efecto, una disminución de los costos de transporte fomenta directamente las exportaciones y, por ende, aumenta la competitividad de los productos. Es por esto, que es indispensable efectuar mejoras en los servicios de transporte internacional y adecuarlos a los avances tecnológicos y de las comunicaciones, a fin de lograr servicios de transporte más rápidos, seguros y menos costosos, de forma tal que garanticen la integración de los procesos productivos a nivel global de manera eficiente y oportuna.<sup>9</sup>

Los servicios de transporte en Colombia representaron el 5% del producto bruto interno (PIB) anual en promedio entre 1990 y 2002 (Gráfica 2) y aportan alrededor del 7% de las exportaciones en 2001.<sup>10</sup> Así mismo, como se aprecia en el cuadro 2, el sector servicios de transporte, es un sector importante en la generación de empleo.



Fuente: DANE

**Cuadro 2. Crecimiento del empleo en los sectores productivos 1997- 2000**

	97/99	2000/2002
Industria	0,97%	11,64%
Comercio	2,06%	16,75%
Transporte	1,04%	13,39%

Fuente: DANE

<sup>9</sup> CEPAL El costo del Transporte Internacional y la Integración y competitividad de América Latina y el Caribe (2002)

<sup>10</sup> Cofecar Balance enero de 2002



En Colombia el Ministerio de Transporte es la entidad encargada de definir, formular, reglamentar y regular las políticas y planes de transporte, tránsito e infraestructura, mediante la articulación de los organismos que integran el sector. Así mismo, coordina los distintos modos de transporte para la prestación de un servicio regional, nacional e internacional eficaz, seguro, oportuno y económico en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los principios rectores consignados en la Constitución y las leyes derivadas del mandato constitucional.<sup>11</sup>

En materia de Regulación, en cumplimiento del Decreto 2053 de 2003, mediante el cual se reestructuró el Ministerio, se creó la Oficina de Regulación Económica. Esta Oficina deberá promover la competencia entre las empresas o los operadores que prestan el servicio público de transporte y servicios conexos, para que sus operaciones sean eficientes y el servicio esté enmarcado bajo los principios de calidad, cubrimiento y libertad de acceso. Adicionalmente, deberá formular las propuestas para establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte, así como, definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión administrativa y financiera de las empresas operadoras de servicio público de transporte y de los concesionarios en materia de transporte.

Otra de sus funciones es definir los elementos de registro e información que deben suministrar las entidades del Sistema Nacional de Transporte y las empresas prestadoras del servicio público de transporte y conexos, para fundamentar la regulación expedida. Por otra parte, la estructura orgánica del Ministerio también incluye la Comisión de Regulación de Transporte, CRTR. Esta comisión se conformó en septiembre de 2001, y no tiene personería jurídica pese a tener autonomía administrativa y financiera.

Así mismo, en virtud del Decreto 101 de 2000, se reorganizó la Superintendencia General de Puertos y se denominó Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada de la inspección, vigilancia y control del sector transporte.

También amplió la cobertura de los diferentes modos y asignó las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte en materia de tránsito, transporte e infraestructura. En el cuadro 3, se hace una relación de las distintas competencias institucionales del sector transporte.

---

<sup>11</sup> Contraloría General de la República Ministerio de Transporte, Análisis Sectorial Fase II PGA 2001

**Cuadro 3. Competencias Institucionales del Sector Transporte 2004**

Funciones del Estado	Modo Carretero	Modo Férreo	Modo Marítimo	Modo Fluvial
Planeación y formulación de política	DNP, Ministerio de Transporte	DNP, Ministerio de Transporte	DNP, Ministerio de Transporte	DNP, Ministerio de Transporte
Administración y ejecución	INVIAS, Entes Territoriales, INCO	Ministerio de Transporte, Ferrovías INCO	Ministerio de Transporte, INCO	Ministerio de Transporte, Cormagdalena, operadores fluviales
Vigilancia y Control	Superintendencia de Puertos y Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte
Regulación	Comisión de Regulación de transporte y oficina de regulación económica	Comisión de Regulación de transporte y oficina de regulación económica	Comisión de Regulación de transporte y oficina de regulación económica	Comisión de Regulación de transporte y oficina de regulación económica

Fuente: Contraloría General de la República, Ley 105 de 1993, Decreto 101 de 2000 y Decreto 2053 de 2003

### 3.2 Transporte de Carga por Carretera

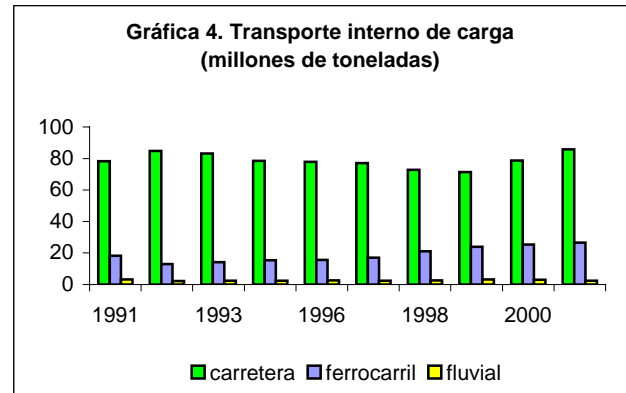
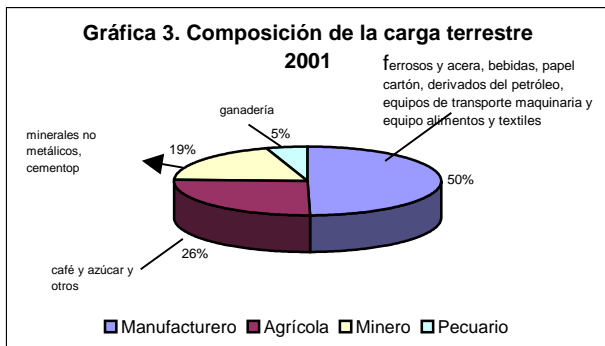
#### 3.2.1 Aspectos generales

Esta primera parte está orientada hacia la evolución de los servicios de transporte terrestre y marítimo, entendidos como los modos de transporte que efectivamente contribuyen al comercio internacional en Colombia.

El transporte de carga es una actividad fundamental en el aparato productivo colombiano ya que es el sector que permite que un producto llegue al consumidor final y genere la circulación de bienes y dinamice la economía.<sup>12</sup> El sistema carretero de Colombia cuenta con un total de 25.445 Kms. de carreteras, conforme registros oficiales del Comité Andino de Infraestructura Vial (CAIV) de la Secretaría General de la Comunidad Andina.<sup>13</sup> El modo transporte terrestre es el más utilizado en el país para el transporte interno de mercancías. (Gráfica 3) En el año 2001 se movilizaron 85.7 millones de toneladas de mercancías por medio del transporte terrestre, que representó un incremento del 3.5% frente al año anterior. (Gráfica 4)

<sup>12</sup> Ministerio de Transporte Ministerio de transporte, subdirección operativa de transporte automotor

<sup>13</sup> ALADI Indicadores del Sector transporte



Se debe resaltar la importancia del transporte de carga por carretera, no sólo en cuanto a la carga que se transporta en el territorio nacional, sino también en lo relativo a la competitividad de nuestras exportaciones. El sistema de transporte debe integrar las principales zonas de producción y de consumo del país, y por lo tanto, la demanda y los costos de transporte juegan un papel determinante en el precio final de los bienes.<sup>14</sup> En este sentido, a fin de garantizar el suministro óptimo de los productos al consumidor final, la cadena de suministro por lo general, involucra distintos operadores y diversos modos de transporte. De hecho, en el caso de los servicios de transporte terrestre es común que existan empresas que son propietarias de camiones cuyo objetivo real es el de arrendarlos o fletearlos para el ejercicio comercializador.<sup>15</sup> Naturalmente, también es necesario contar con la participación de agentes auxiliares que permitan la operación de otro tipo de servicios, como son, la organización y planeación de la operación, empaque, transporte documentación y transacciones financieras, de forma tal, que se garantice el transporte de la carga hasta su destino final, logrando que el consumidor cuente con el producto requerido justo a tiempo, con la calidad que esperaba y a un precio razonable.

Lo usual en el mundo y en nuestro país es que el sector privado a través de empresas especializadas presten este tipo de servicios. En efecto, al estar Colombia inmersa en el proceso de globalización, ha obligado a los distintos sectores y agentes productivos a propender por la competitividad de sus empresas y productos. El Gobierno Nacional ha sido conciente de la necesidad de contar con una infraestructura vial adecuada, que coordine y localice apropiadamente los factores de producción y los productos finales, como elemento fundamental para garantizar la competitividad de nuestros productos. Por esto, el país está permanentemente mejorando su infraestructura vial como elemento de desarrollo de la economía

Sin embargo, este modo se ve especialmente afectado por la localización de los centros de producción y de consumo.<sup>16</sup> En este sentido, la topografía propia de nuestro país, así como las distancias que existen entre centros de producción y/o de consumo y los puertos de entrada y de salida de los bienes, dificultan la prestación adecuada de los servicios de transporte. Todo esto, sumado al hecho que los costos de transporte influyen de manera directa en los precios finales de los bienes y, por ende, en la competitividad de nuestros servicios, demandan un adecuado eslabonamiento en la cadena logística de este sector.

<sup>14</sup> DNP Información sectorial en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>15</sup> CEPAL tendencias del sector marítimo

<sup>16</sup> Ministerio de Industria Comercio y turismo en [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)

En este caso los elementos determinantes de la cadena logística son

Suministro → Transformación → Distribución y Transporte → Servicio al cliente

Así mismo, se suelen presentar conflictos al interior de la cadena logística, derivados de la definición del precio por la prestación del servicio, de la informalidad, de los problemas de seguridad y de la ineficiencia en la prestación del servicio, que incide directamente en los costos generados durante toda la operación, dificultando el mejoramiento de los índices de competitividad de la economía colombiana.

De otra parte, el transporte de carga es una cadena de producción de servicios compuesta por el usuario, la empresa de transporte y el propietario del vehículo. Cada uno de estos agentes establece sus necesidades propias para permanecer en el mercado y obtener un beneficio económico de la actividad que realiza. Esta situación, sumada a la falta de claridad en la normativa y en la relación comercial entre los agentes, genera conflictos que dificultan el trabajo en equipo y que van en detrimento del desarrollo económico del sector.<sup>17</sup>

Uno de los principales problemas del Transporte en Colombia es la carencia de una política que inspire y oriente la acción del Estado hacia la reglamentación de los servicios de transporte ya que dichas políticas se concentran fundamentalmente en la infraestructura vial. Por su parte, los estudios de Colfecar y de la ALADI señalan que buena parte de los servicios de transporte en Colombia se desarrollan de manera artesanal, informal y sin ninguna regulación.

Adicionalmente, Colfecar resalta la informalidad del sector como uno de los principales factores que afectan la competitividad y productividad del servicio a nivel nacional e internacional.<sup>18</sup> De hecho, destaca que cerca del 40% del volumen de carga movilizadora, se realiza de manera informal. Así mismo, menciona “la existencia de las denominadas empresas de *“papel”* o empresas de *“maletín”*, que actúan en el mercado de transporte, pero no cumplen con las normas laborales, ni de salud y seguridad social, ni con el Fisco de la nación, ejerciendo una competencia desleal frente a aquellas unidades empresariales apegadas a la Ley y al Derecho”.

Otro de principales problemas en el sector Transporte es la inseguridad en el ejercicio de la actividad, de hecho Colombia tiene uno de los de mayores índices de inseguridad a nivel mundial.

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos nacionales, la infraestructura vial no ha alcanzado el nivel de desarrollo requerido por el país, en gran parte debido a las dificultades propias de la geografía colombiana, las debilidades institucionales del sector y, hasta hace poco tiempo, a la ausencia de iniciativas para motivar a los empresarios privados a invertir en la modernización de nuestras vías.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ministerio de Transporte en [www.mintransporte.gov.co](http://www.mintransporte.gov.co)

<sup>18</sup> Colfecar Hacia una Política de Transporte

<sup>19</sup> DNP Información sectorial en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

### **3.2.2 Regulación**

Como característica especial de este sector se aprecia la gran inestabilidad de la normatividad jurídica en lo referente a la operación e infraestructura, a lo largo del tiempo. De hecho, se encuentra que una misma norma ha sido adoptada, modificada y hasta eliminada en muy poco tiempo. El marco legal del sector está dado por la ley 105 de 1993, por medio de la cual se dictan las disposiciones básicas sobre el transporte, y por la Ley 336 de 1999, que adopta el Estatuto Nacional de Transporte. Esta última, además, unifica los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público en cada uno de los modos.

Así mismo, es de gran preocupación la gran influencia que tienen las agremiaciones o las grandes empresas del sector, la cual se ve reflejada en el diseño y aplicación de las normas. Estas se establecen de acuerdo con los intereses de estos grupos y se constituyen en una barrera a la entrada de nuevos operadores. Por supuesto, esta situación es nociva para el país ya que en los casos específicos, la reglamentación de fletes, de pesos máximos o de la reposición del parque automotor ha sido promovida por los intereses del sector privado y no motivadas por una política clara de desarrollo del sector transporte.

Sin embargo, no hay que demeritar las acciones del Estado de promover, liberalizar y adecuar el sector a las exigencias del mercado mundial.

En efecto, el Gobierno Nacional a través de Decreto 2171, reasignó las funciones del Ministerio de Transporte, particularmente en lo referente a la coordinación y articulación de las políticas de todos los organismos que integran el Sector transporte. También reasignó las funciones del Instituto Nacional de Vías en torno a la ejecución de las políticas y proyectos relacionados con la Red nacional de carreteras y promovió la descentralización administrativa así como la reforma de las estructuras institucionales..

Por otra parte, desde 1994 el Gobierno Nacional puso en marcha un sistema de concesiones orientado a motivar la participación de los inversionistas nacionales y extranjeros en la construcción de infraestructura vial.

### **3.2.3 Estructura de mercado y competencia**

En este segmento se presentará a manera de motivación las principales conclusiones de la Empresa Consultora NERA sobre el estado de la Competencia.

La tendencia a nivel mundial y, particularmente en los países similares a Colombia, ha sido reservar la provisión de la infraestructura al sector privado a través del sistema de concesiones. Dada las características propias de los requerimientos de infraestructura, se observa que la competencia en este mercado es limitada y, para poder promover la eficiencia, se requiere normalmente de alguna forma de supervisión, intervención y reglamentación del Estado.

Por su parte, lo usual en los servicios de transporte y particularmente, en el sector de transporte terrestre, es permitir que los servicios de transporte de carga terrestre se presten en condiciones de libre competencia. En consecuencia, tanto el sector público como el privado tienen un grado

variable de participación en la propiedad, suministro y operación de los servicios de transporte de carga terrestre. En este sentido, es pertinente analizar primero la estructura de costos de las empresas del sector. Como peculiaridad se aprecia que el sector servicios de transporte de carga, presenta costos fijos y hundidos relativamente bajos. Así mismo, dado que los servicios de carga involucran a un gran número de empresas y de agentes que pueden arrendar o subcontratar sus camiones y vehículos, lo cual a su vez, le permite a los agentes transformar sus costos fijos en variables; la economías de escala no son muy importantes. En términos de economías de red, si podría haber ventajas en la medida en que las empresas estén en capacidad de cubrir extensas zonas con múltiples destinos y así optimizar el conjunto de las rutas y de la flota y minimizar los viajes en vacío. No obstante, gracias a las nuevas tecnologías y, en especial, al Internet es posible contactar a empresas especializadas o independientes que requieran del transporte de bienes hacia la dirección conveniente y obviar, de esta manera, los viajes en vacío.

Por su parte, la estructura del mercado está compuesta por grandes empresas que se encargan de transportar grandes volúmenes a largas distancias y generalmente están en capacidad de prestar otra clase de servicios auxiliares y complementarios.

Pero también existen empresas pequeñas y medianas que en ocasiones únicamente poseen un camión y que se especializan en la distribución regional o son subcontratadas por las grandes empresas para transportes específicos. Finalmente, están las empresas especializadas en segmentos específicos como servicios de transporte refrigerado o de material peligroso.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, es claro que el sector está preparado para ajustarse tanto al tamaño como a la demanda del mercado.

En consecuencia, y con base en el benchmark internacional identificado por la empresa de consultoría NERA y en las apreciaciones de distintos gremios, se deduce que el sector operación servicios transporte terrestre de carga es un mercado perfectamente competitivo en el cual impera la ley de la oferta y la demanda. En efecto, una de las grandes conclusiones es que el sector de transporte de carga por carretera no requiere de regulación económica. Esta afirmación es trascendental en virtud de la importancia de este sector para el comercio exterior del país y en la cadena de abastecimiento. El estado debe intervenir cuando hay grandes distorsiones en materia de precios, pero en un mercado regido por las leyes de la oferta y la demanda y sin grandes riesgos de abusos por posiciones dominantes, la introducción de regulación podría generar un efecto perverso en la economía. En este sentido, siendo la cadena de abastecimiento y distribución la clave de la competitividad de nuestros bienes y servicios, la reglamentación de los fletes puede generar un efecto perverso que se traduciría en aumentos de los precios finales de los bienes y servicios que afectaría la competitividad de nuestras exportaciones. Por otra parte, intentar regular las condiciones de contratación y de afiliación entre los transportadores sería casi imposible por la estructura misma del sector.

No obstante, persisten barreras que impiden el cabal funcionamiento del servicio de transporte terrestre de carga como conducto de exportaciones e importaciones, como son los trasbordos en la frontera, la no libre circulación de los camiones a través de las fronteras, permisos licencias controles entre otras, que retrasan la operación y debilitan la cadena de distribución. Para tal efecto, están los acuerdos bilaterales o multilaterales que en principio deberían atenuar estas barreras.

Así mismo, este sector está expuesto a externalidades como son los paros camioneros que atentan contra la libre circulación de los bienes, los desastres naturales como derrumbes o deslizamientos, los accidentes y la inseguridad, los cuales pueden crear serios problemas en el suministro oportuno de los bienes.

### **3.3 Transporte terrestre Internacional**

En términos de comercio es decir de la carga transportada a través de las carreteras del país, bien sea para consumo doméstico o foráneo, es fundamental contar con una excelente infraestructura vial. En este sentido y, con el ánimo de liberalizar el comercio y minimizar las barreras que aún persisten en las fronteras y dinamizar el comercio subregional, la Comunidad Andina adoptó una serie de Decisiones comunitarias que se relacionan a continuación<sup>20</sup>.

En primera instancia, la Decisión 271 de 1990, estableció el Sistema Andino de Carreteras el cual tiene por objeto vincular los países andinos entre sí y con los demás países de América del Sur. Así mismo, busca atender el intercambio comercial entre los países andinos y disminuir los costos de transporte de forma tal que incentive la producción subregional y fomente el transporte turístico y de pasajeros en la región.<sup>21</sup>

La Decisión 477 adopta el “Régimen de Tránsito Aduanero Internacional”, que facilita la operación de transporte internacional entre aduanas de partida, paso de frontera y destino a través de los diferentes modo de transporte incluido el transporte multimodal.

Por su parte, desde la entrada en vigor de la Zona Andina de Libre Comercio en 1992, Colombia ha sido una gran abanderada de la zona y ha generado un aumento en el intercambio comercial, especialmente, con Ecuador y Venezuela.

La red vial colombiana está integrada por las troncales que van de sur a norte como la Troncal de Occidente, la Troncal Central (Río Magdalena) y la Central del Norte. Así mismo, están las troncales transversales que atraviesan el país de Oriente a Occidente como la del Eje Cafetero de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda. Es de resaltar que dada la geografía y el desarrollo del país, la mayor parte de la red vial está localizada en la región andina, es decir en el centro y occidente del país.

Como se aprecia en el cuadro 4, las empresas nacionales con permiso de operación en el transporte terrestre internacional poseen 1274 vehículos, y el promedio de años de construcción de la flota es 1988.

---

<sup>20</sup> Comunidad Andina, DNP , Aladi

<sup>21</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Comercio Perfil cadena de servicios logísticos y de transporte de carga por carretera.

#### Cuadro 4 Transporte terrestre carga (Toneladas)

Descripción	Datos	Capacidad de Bodega (tons.)									Total
		4	5	8	10	12	15	21	32	--	
Camión	Capacidad de Bodega (tons.)	2	1	255	11	11	18		1		299
	Promedio de Año de Construcción	1996	1995	1987	1984	1981	1988		1993		1987
T-Camión	Capacidad de Bodega (tons.)					25		1	936	13	975
	Promedio de Año de Construcción					1989		1981	1989	1989	1989
Total Capacidad de Bodega (tons.)		2	1	255	11	36	18	1	937	13	1274
Promedio de Año de Construcción		1996	1995	1987	1984	1987	1988	1981	1989	1989	1988

Fuente: ALADI, 2000

En marzo de 2004, los Ministros de transporte y Obras Públicas de la CAN se reunieron en Ecuador con el fin de evaluar la situación de transporte internacional de mercancías al interior de la Comunidad y plantear los elementos para una "Política Común de Transporte de Mercancías por carretera en la CAN."

En términos del comercio internacional de mercancías por vía terrestre Colombia sólo utiliza este modo para el comercio intracomunitario aprovechando la cercanía con sus países vecinos y la infraestructura disponible. Sin embargo, el porcentaje del comercio exterior por este modo es aún muy pequeño (en promedio 2% del total de la exportaciones y 8% de las importaciones colombianas se realizaron por este modo entre 1985 y 1999).

El comercio intracomunitario por carretera tiene varias limitaciones derivadas de la falta de armonización de las reglamentaciones y regulaciones internas, de la falta de claridad en las normas en los pasos de frontera, de la falta de mantenimiento de la carreteras en los países, falta de prevención de derrumbes y deslizamientos en las vías, entre otros. Así mismo existen problemas de índole aduanera, como la práctica comercial de vender y comprar usando el mal llamado "FOB Frontera", que busca la nacionalización de las mercancías fomentando el trasbordo y dificultando en muchos casos las operaciones de Tránsito Aduanero Internacional; la ausencia de sistemas electrónicos de control y procesamiento de datos en las aduanas de fronteras y, la ausencia de un listado de vehículos habilitados en las aduanas fronterizas, que permita un control permanente, actualizado y eficaz, sobre los vehículos y documentos para que cumplan la normativa andina cuando cruzan la frontera, fomentando la compra venta de documentos.

Para fomentar el uso eficiente de este modo se esta propendiendo en la Comunidad la elaboración de una Política Común de Transporte Internacional por carretera que además evite los incumplimientos recurrentes de los países miembro a la aplicación de las Decisiones Andinas.

### 3.4 Servicios de transporte marítimo

#### 3.4.1 Situación General

El transporte marítimo es el principal de modo de transporte internacional de bienes y, por supuesto, es la vía de conexión más importante de Colombia con el resto del mundo. Debido a la posición geográfica privilegiada del país, la mayor parte del comercio exterior se realiza a través de este modo de transporte. En 2001, se movilizó el 95% de la carga de comercio exterior.<sup>22</sup> La

<sup>22</sup> CIDEIBER Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica



composición del comercio exterior colombiano en el año 2000, fue de 72.662 millones de toneladas, del los cuales el 85% (61.418 millones de toneladas) corresponde a las exportaciones, mientras que el 15% (11.247 millones de toneladas) a las importaciones<sup>23</sup>.

La demanda de servicios marítimos se deriva del comercio exterior. Tradicionalmente, el tráfico regular ha estado organizado en dos formas; bien sea como “conferencias”, que son Carteles más o menos integrados, en los cuales se fijan los precios, las frecuencias o como armadores independientes que operan en grande o pequeña escala.<sup>24</sup> A su vez, existen dos tipos de conferencias, las conferencias cerradas en las líneas norteamericanas y las conferencias abiertas en el resto del mundo.

Por otra parte, este sector ha sido uno de los más impactados por el cambio tecnológico. En este sentido, la introducción de los contenedores ha sido benéfico en varios sentidos; primero ha permitido economías de escala derivadas del aumento de la carga y segundo ha aumentado la competitividad de las exportaciones. A su vez, los sistemas de localización global, el Internet y sobre todo, el comercio electrónico, han potencializado el comercio exterior. En efecto, hoy en día, gracias al Internet es posible encontrar compradores y vendedores, reduciendo costos de intermediarios y optimizando la carga por contenedor. Otro beneficio del correo electrónico es la disminución en los costos de transacción vía transferencias electrónicas y de documentación.<sup>25</sup> En este mercado el concepto just in time es fundamental y los avances tecnológicos sin duda permiten un mayor seguimiento de la carga.

El sector, al igual que muchos otros sectores económicos, atravesó por un proceso de reorganización y de concentración. En este sentido, se han celebrado alianzas fusiones y adquisiciones entre las diversas empresas, lo cuál a su vez a generado una tendencia hacia la especialización. Esta tendencia ha estado especialmente motivada por las economías de escala que se logran a través de buques más grandes, empresas o redes de transporte más sólidas y que permiten aumentar la relación entre sus costos fijos y sus costos variables.

De otra parte, la globalización y la especialización motivaron la creación de empresas internacionales capaces de operar en distintos puertos y diferentes países del mundo. Indudablemente en la promoción del comercio exterior, los costos juegan un papel central.

De hecho, según el journal of commerce (15 de abril de 1997) mencionaba que “el verdadero motor de la globalización es algo mucho menos visible; la disminución de los costos del transporte internacional”.

Como consecuencia del incremento del comercio exterior por vía marítima, el mercado para las operaciones portuarias también creció.

En términos generales, en la mayoría de los países esta operación está en manos del sector privado. Se puede hablar entonces de una estructura organizacional válida para todos los países y que se denomina de la siguiente manera:

---

<sup>23</sup> Superpuertos

<sup>24</sup> WTO Servicios de transporte marítimo S/C/W62 de 1998

<sup>25</sup> CEPAL Boletín 191 de 2002

## Modelo de Organización de Puertos

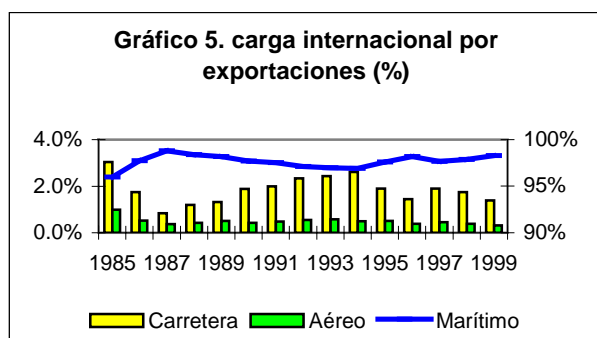
Sistema	Propiedad	Servicio
a. <i>service port (public)</i>	sector público	sector público
b. <i>Tool port</i>	pública y se la alquila se la alquila al sector privado	sector privado
c. <i>Landlord port</i>	sector público	sector privado (concesiones)
d. <i>service port (private)</i>	sector privado	

Fuente: Cepal

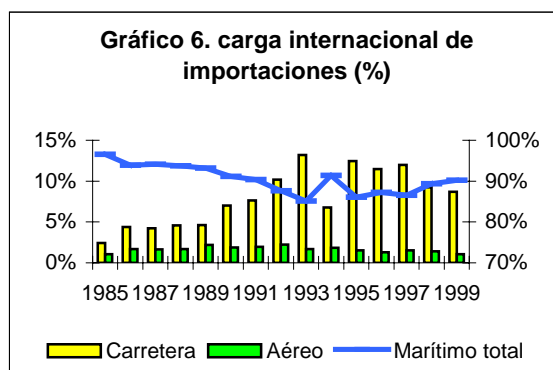
La forma de organización depende del dominio del sector público o del sector privado sobre el puerto. En efecto, el modelo más utilizado es el de landlord, en el cual el sector privado asume la organización operación y control sobre todas las actividades relacionadas con el puerto a través de una concesión que por lo general se otorga por un período de hasta 30 años. En esta forma de organización no existe una posición dominante definida entre los sectores público y privado.

Según el estudio de la CEPAL América Latina y el Caribe, paga por los servicios de transporte marítimo más que el promedio mundial. Esto se explica por factores que se escapan de las políticas marítima y portuaria de los países, y obedecen más a las condiciones de competencia, participación privada en las operaciones portuarias a la concentración de la carga y a la especialización portuaria que permitan obtener economías de escala.

De lejos el transporte marítimo es el principal modo de transporte de los bienes de exportación e importación colombianos, como se aprecia en los gráficos 5 y 6.



Fuente: Ministerio de Transporte y Banco de la República



Fuente: Ministerio de Transporte y Banco de la República

La carga de cabotaje<sup>26</sup> o carga domestica movilizó 797 mil toneladas y la carga movilizada vía fluvial fue de 873 mil toneladas. Por su parte, la carga de tránsito internacional movilizó 3.88 millones y la carga en contenedores movilizó 4 millones de toneladas. Los principales productos

<sup>26</sup> Cabotaje es todo Tráfico marítimo, lacustre, fluvial, o aéreo de mercancías nacionales o nacionalizadas, entre diversos lugares del territorio nacional.

de exportación por esta vía son el carbón, petróleo, café y banano y los productos de importación son maíz, derivados del petróleo, productos químicos industriales, fosfatos y cloruros.

Como la mayoría de la carga internacional se despacha en los puertos marítimos, es de suma importancia contar con unos terminales modernos y competitivos. En Colombia, el transporte marítimo internacional se mueve desde los puertos de Tumaco y Buenaventura, en el Océano Pacífico, siendo Buenaventura el más importante del país. Así mismo, están los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, en el mar Caribe. Estos puertos cuentan con todos los medios necesarios para recibir embarcaciones de diferentes tipos y calado. El 80% del Comercio Exterior colombiano se realiza con Europa y Norte América, por el océano Atlántico, 13% con Sudamérica, 3% con Norteamérica, a través del Pacífico y, 4% con el Lejano Oriente. A su vez el 88% de las exportaciones y el 86% de las importaciones de la carga de comercio exterior se realizan a través del Océano Atlántico<sup>27</sup>.

Actualmente, existen ocho empresas nacionales y 85 empresas extranjeras operadoras de naves que prestan el servicio de transporte internacional. (Cuadro 5.)

**Cuadro 5 Infraestructura Transporte marítimo  
(Número de empresas registradas en DIMAR)**

CLASE DE EMPRESA	SERVICIO			Total
	Cabotaje	Internacional	Internacional - Cabotaje	
Extranjera (No Operadora de Naves)		8		8
Extranjera (Operadora de naves)		85		85
Nacional (No Operadora de Naves)		13		13
Nacional (Operadora de naves)	64	8	15	87
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>114</b>	<b>15</b>	<b>193</b>

Fuente: Dimar, mayo 2002

Por su parte, el tráfico portuario colombiano está constituido por el comercio exterior, la carga de cabotaje, la carga movilizada por la vía fluvial a los puertos y la carga manejada en tránsito internacional. Así mismo, incluye los graneles,<sup>28</sup> tanto granel sólido como granel líquido, la carga general y la carga movilizada en contenedores.

Las instalaciones para el manejo y transporte de grandes volúmenes de carga, perecedera o no perecedera, a través de grandes distancias, lo convierten en el modo de mayor demanda y mejor eficiencia para comercio exterior<sup>29</sup>.

### 3.4.2 Regulación

En concordancia con la tendencia mundial el Gobierno Nacional impulsó la participación privada en la operación de los puertos marítimos mediante la expedición de la Ley 01 de 1991. A través de esta Ley, se establece la participación del sector privado en el desarrollo y construcción de puertos marítimos. De esta forma, los puertos que hasta ese momento habían sido de la

<sup>27</sup> Comunidad Andina, en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>28</sup> Toda la carga sólida, líquida gaseosa, refrigerada o no, transportada en forma masiva, homogénea, sin empquetar, cuya manipulación no se hace por unidades.

<sup>29</sup> DNP Información sobre el sector

Nación y operados por Colpuertos fueron otorgados en concesión a las sociedades portuarias regionales en 1993.

Por su parte, el Estatuto de Puertos Marítimos estableció las disposiciones para el sector portuario en cuanto a su reglamentación, organización y condiciones de operación.

De esta forma, la responsabilidad de la Nación se concentra en la construcción, conservación y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos. En efecto, el proceso de privatización se tradujo en una mayor eficiencia operativa, en términos de la reducción del descargue de un buque de 5 ó 7 días a sólo 2. Por su parte, las tarifas o derechos en concepto de servicios a las embarcaciones en puerto y servicios a la carga se redujeron en un 50% para las exportaciones de banano, plátano, frutas tropicales y vegetales.

Así mismo, se rebajó el costo del servicio marítimo y fluvial, como resultado de la prestación de los servicios de pilotaje, remolcador, lanchas y amarre / desamarre por parte de las compañías especializadas.

La regulación y control es competencia de la Superintendencia General de Puertos. Las sociedades portuarias que operan en concesión los terminales públicos de Barranquilla, Tumaco, Cartagena, Buenaventura y Santa Marta, son de economía mixta y de orden nacional y pueden recibir capitales de empresas estatales y privadas nacionales y extranjeras.<sup>30</sup>La concesión se otorgó por 20 años prorrogables.

### **Concesión del canal de acceso de Barranquilla**

Con el objeto de garantizar la navegabilidad de los canales de acceso a los puertos, el Gobierno Nacional ha iniciado el proceso de estructuración para entregar en concesión el mantenimiento, profundización y operación del canal de acceso al puerto de Barranquilla, con el objeto de permitir el acceso de naves de mayor calado y tonelaje.

Por otra parte, el Gobierno tiene interés en la construcción de un puente terrestre interoceánico, que comprenderá además las siguientes infraestructuras:<sup>31</sup>

- dos puertos de aguas profundas: uno en el océano Atlántico, en la Bahía de Tarena;
- y otro sobre el Pacífico, en Bahía Aguacate;
- una línea de ferrocarril de 221 kilómetros de longitud y con movilización máxima de 15 millones de toneladas al año;
- y, un poliducto de 230 kilómetros de longitud, con una capacidad de movilización de 20 millones de toneladas anuales y cuya construcción depende de los resultados del estudio de la demanda.

---

<sup>30</sup> Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica (CIDEIBER [www.cideiber.com/](http://www.cideiber.com/))

<sup>31</sup> - Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica (CIDEIBER). [www.cideiber.com/](http://www.cideiber.com/)

### 3.4.3 Identificación de la competencia

Siguiendo la misma dinámica que en la sección pasada, para la identificación de la competencia y de las necesidades de regulación se utilizarán las conclusiones de la empresa consultora NERA. Según este informe, para el caso de la operación de servicios de transporte marítimo como actividad promotora del comercio internacional se observa lo siguiente:

En lo referente a la estructura de costos, encontraron economías de escala en la producción de un viaje, derivadas del aumento de la ocupación de la nave y del tamaño del buque.

En general los costos fijos (tripulación amortización del capital, mantenimiento etc) no varían con la ocupación de la nave, pero al aumentar el tamaño del buque el crecimiento de estos costos es menos que proporcional al aumento. Así mismo, existen economías de escala relacionadas con el tamaño de la flota, particularmente derivadas de las economías de red.

Por otra parte, no existen costos hundidos debido a que los buques pueden ser transferidos para operar en otras líneas. En conclusión, en este mercado existe competencia efectiva en la operación de cualquier línea ya que, por una parte, actúan varios operadores simultáneamente y, por otra parte, existe la posibilidad de que nuevos operadores entren al mercado siempre y cuando las condiciones les sean favorables. En relación con las características de la demanda el estudio identificó economías de red debido primordialmente a la necesidad de los operadores de maximizar el grado de ocupación como el tiempo de uso productivo de sus naves. Esto se evidencia en el elevado riesgo que hay en el sector de no alcanzar los niveles deseados de productividad asociada al tamaño de los buques y a las asimetrías en la demanda entre el origen y el destino de una línea. De ahí la utilidad de contar con diversos puntos de conexión en las líneas que cubre el operador. Como se mencionó en las tendencias del sector, los operadores se han visto obligados a contar con grandes flotas y a prestar servicios adicionales a la actividad comercial, lo cual, sin duda, afecta los costos de entrada al mercado.

A continuación, en el cuadro 6. se relacionarán algunas de las principales barreras identificadas en la Organización Mundial del Comercio y posteriormente se determinará para Colombia cual deberá ser el tipo de regulación más conveniente.

**Cuadro 6 Barreras a la prestación de los servicios de transporte marítimo**  
**Con base en el documento TD/TC/WP(98)35**

Barrera	Descripción de las categorías sobre las cuales aplica
Acceso a Mercados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reserva de carga permitida sólo al pabellón nacional</li> <li>2. Servicios proveídos por el Estado</li> <li>3. Requisito de nacionalidad para la tripulación</li> <li>4. Monopolio estatal para el transporte de petróleo</li> <li>5. Requisitos de nacionalidad para el establecimiento de una empresa para operar una flota con bandera nacional</li> </ol>
Barreras a la operación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuota para carga</li> <li>2. Acceso a la carga sujeto a las leyes nacionales</li> <li>3. Requisito de nacionalidad y residencia para altos ejecutivos</li> <li>4. Límites al capital extranjero permitidos</li> </ol>
costos de operación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reserva de carga reservada abandera nacional</li> <li>2. Obligaciones sobre las exportaciones CIF e importaciones FOB</li> <li>Requisito de nacionalidad para el representante legal de una compañía extranjera</li> <li>4. Designación de un agente naviero local</li> <li>5. Obligación de mantener una oficina o agencia</li> <li>6. Imposibilidad de un espacio para reparación y mantenimiento</li> <li>7. Requerimiento de una concesión para la operación</li> </ol>

En el caso colombiano, según el estudio no debería haber restricciones de acceso al mercado, salvo las relacionadas con los aspectos técnicos, de seguridad o de las condiciones laborales de los tripulantes, para lo cuál bastaría con una licencia. En efecto, las restricciones al acceso al mercado, tienen que ver más con el cabotaje, el cuál está restringido a buques de bandera colombiana y, con el arrendamiento y fletamento de naves extranjeras, que está sujeto a la no disponibilidad de las naves con las características exigidas, en el país. Tampoco se identificaron criterios razonables para la intervención estatal en la fijación de precios o en la preservación de la calidad, dado que por lo general, los precios internacionales son fijados en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales. Finalmente, el estudio concluye que únicamente en lo relativo a la prestación del servicio universal y, particularmente en aquellas zonas apartadas o en la islas, se justifica la intervención estatal.

En el país existen actualmente barreras al trato nacional, referentes a que para los servicios marítimos prestados a través de una sociedad, el 60% del capital debe ser de personas naturales colombianas. Así mismo, en las embarcaciones de bandera colombiana, el capitán, los oficiales y el 80% de la tripulación deben ser colombianos, las naves de bandera extranjera no requieren de personal colombiano. Esta restricción es común en la mayoría de los países y busca garantizar la ubicación laboral de los oficiales nacionales, así como la jurisdicción sobre las embarcaciones nacionales. En este mismo sentido, existe otra barrera que tiene que ver con los servicios portuarios, que sólo pueden ser prestados por naves de bandera colombiana.<sup>32</sup>

A continuación se analizarán los modos de transporte ferroviario y fluvial resaltando su importancia como eslabones claves de la cadena de distribución.

<sup>32</sup> La regulación pertinente del sector se encuentra en el anexo 2

## **3.5 Transporte Férreo**

### **3.5.1 Situación General**

En nuestro país el sistema de transporte menos utilizado es el férreo. El país cuenta con 3140 Km de vías férreas de los cuales 1754 km están actualmente activos y se utilizan para la actividad comercial. La red nacional activa está integrada por tres grandes segmentos: la línea del Atlántico (1.171 km), la red de Occidente (236 km) y la red del Nordeste (340 km).

La importancia de este sector como instrumento de enlace y de integración de los demás medio de transporte en el encadenamiento del lugar de producción con el puerto de despacho es enorme. Especialmente, con miras a la implementación de un sistema multimodal como elemento esencial del desarrollo económico y comercial del país, el transporte férreo sería actualmente el eslabón perdido.

El servicio de transporte férreo es el conjunto organizado de operaciones con las que se ejecuta el traslado de personas y mercancías haciendo uso combinado de infraestructura y material rodante. Puede ser dividido en dos grupos:

### **3.5.2 Servicio de transporte público.**

Los servicios de transporte público son aquellos que se prestan por una empresa de transporte férreo para movilizar pasajeros y/o carga, a cambio de una contraprestación económica. Estos servicios incluyen el transporte de pasajeros y el transporte de carga y se llevan a cabo sobre infraestructura pública.

Actualmente existen empresas ofreciendo servicios de transporte de carga en:

- Infraestructura pública: donde una empresa opera en el tramo La Loma-Santa Marta de la red atlántica para el transporte de carbón.
- Infraestructura privada: en la cual dos empresas transportan carbón sobre infraestructura que cubre los tramos Cerrejón-Puerto Bolívar y Paz del Río.

Es importante mencionar que en Colombia las entidades públicas no participan en la provisión de servicios de transporte férreo.

### **3.5.3 Servicio de transporte privado de carga.**

El servicio de transporte privado de carga es el prestado por una persona natural o jurídica que moviliza carga propia, siempre que ésta pertenezca al ámbito exclusivo de su actividad económica. Estos servicios son llevados a cabo sobre (i) infraestructura pública, y (ii) privada. En cuanto a las entidades se refiere, existen dos empresas ofreciendo el servicio de transporte público de pasajeros en la concesión de la red atlántica y se planea llevar a cabo servicios de transporte de carga de diversos productos.

### 3.5.4 Regulación

A continuación se relacionan las principales iniciativas del Gobierno para fortalecer el sector. Si bien en la década de los setenta, el país logró transportar el mayor volumen de carga de la historia y se comenzaban a recuperar las inversiones efectuadas,<sup>33</sup> alcanzando hacia 1974 el volumen de operación más alto (12% del total de la carga nacional),<sup>34</sup> a partir de ese año el sector inició una fuerte desaceleración, que se hizo evidente con la aguda crisis financiera de los Ferrocarriles Nacionales, sumada al deterioro de la red y a la canalización de la carga a través de otros medios de transporte.<sup>35</sup>

Posteriormente en 1988, el Gobierno emprendió el proceso de reestructuración del modelo existente, asumiendo los costos relacionados con la rehabilitación de la red férrea básica. Por medio de la Ley 21 de 1988 se inició el proceso de transformación organizacional del sector, que incluyó la liquidación de los Ferrocarriles Nacionales para darle paso a un esquema de economía mixta. En este sentido, creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas -FERROVIAS-, como empresa estatal vinculada al Ministerio de Transporte.

Entre sus funciones estaba mantener, mejorar, rehabilitar extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la red férrea nacional. Así mismo, por medio del Decreto 1588 de 1989 se autorizó la creación de empresas de economía mixta de cubrimiento nacional con el fin de prestar el servicio de transporte férreo comercial, lo cual dio origen a las Sociedades de Transporte Ferroviario que operaron hasta 1999. De otra parte, en virtud del Decreto 1591 de 1989 se creó el Fondo del Pasivo Social a fin de atender las obligaciones prestacionales de la anterior empresa. Nuevamente, ante el inminente fracaso del esquema adoptado y en concordancia con las tendencias internacionales, el Gobierno diseñó una nueva política para este sector a través del proceso de concesiones. Es así como el Gobierno Nacional por medio del documento CONPES 2776 de abril de 1995, recomendó la puesta en marcha de un esquema de participación privada donde el operario también fuera responsable de la rehabilitación y mantenimiento de la vía férrea.<sup>36</sup> Hasta 1988, la empresa Ferrocarriles de Colombia, adscrita la Ministerio de Transporte era la encargada de administrar los servicios férreos en el país.

Posteriormente, con la caída del sector, la Ley 336 de 1996 permitió entregar en concesión la rehabilitación, conservación y operación de la infraestructura férrea. Así, se otorgaron dos concesiones la Red férrea del Pacífico y, en 1999, la Red férrea del Atlántico. Como se aprecia en el Cuadro 7, en la actualidad el transporte férreo se utiliza prácticamente para transporte de carbón. Las redes del Pacífico y del Atlántico entraron en concesión y han comenzado a adquirir importancia en el transporte de bienes, especialmente de bananos en el Atlántico y de mercancías en la red del Pacífico. Actualmente está última se encuentra en rehabilitación y se espera que una vez comience en forma la operación, los industriales del Valle del Cauca comiencen a utilizar el tren para sacar sus productos de exportación al Puerto de Buenaventura. También se esperan mejoras en las condiciones de cargue y descargue, dando de esta manera salida al comercio de productos colombianos hacia el exterior de manera oportuna y competitiva.

---

<sup>33</sup> Contraloría General de la República la política ferroviaria

<sup>34</sup> según cifras del Ministerio de Transporte esto equivale a 33796000 toneladas

<sup>35</sup> Coinvertir

<sup>36</sup> Coinvertir



**Cuadro 7. Carga transportada por ferrocarril 1970 - 2002**

	Red Atlántico	Red pacífico	Carbón Drummond	Total
1980	1,594	341		1,935
1985	1,034			
1990	642			
1994	621			
1996	728	109	1,155	1,992
1998	658	121	5,100	5,879
2000	3,67		6,905	7,272
2002	2,776	1,500	14,000	18,276

Fuente: Fuente: Ministerio de Transporte-Ferrovías

### 3.5.5 Estructura de Mercado y competencia

Si bien en nuestro país este sector es poco explotado se pueden establecer algunas barreras a la provisión del servicio que aplican tanto a los operadores nacionales como a los extranjeros. En efecto, muchas de las barreras son de carácter técnico y obedecen a las características propias de los equipos, al estado de la infraestructura, los requerimientos de personal o la topografía propia de nuestro país. Por otra parte, por lo general las locomotoras bien sea compradas o subarrendadas son bastante costosas, lo cual tiene un efecto perverso sobre el inversionista, que únicamente estaría dispuesto a invertir en un mercado atractivo y donde pueda recuperar relativamente pronto su inversión.<sup>37</sup>

En este modo tal vez lo primordial es que la regulación esté enfocada hacia la entrada al mercado bien sea permitiendo la entrada libre al mercado (con base en el cumplimiento requerimientos técnicos) o a través de concesiones. En cualquier caso la operación requiere un control permanente de la seguridad y de la calidad, lo cual se puede potencializar mediante la exigencia de licencias. Una política de regulación de precios vía control de tarifas, se justificaría en los casos en que hubiese riesgo de abusos de posición dominante por falta de competidores.

## 3.6 Servicios de Fluvial

### 3.6.1 Situación General<sup>38</sup>

Se entiende por transporte fluvial como la actividad por medio de la cual se realiza el traslado de personas, animales bienes y/o cosas por ríos, canales, caños, lagunas, lagos, esteros, ciénagas, embalses, represas y bahías de aguas tranquilas alimentadas por ríos y canales que permitan la navegación.

Colombia cuenta con una red principal de 7,763 Km. y una secundaria de 8,153 Km., por las cuales es posible recorrer casi la totalidad del país. Esta es una ventaja importante para generar el desarrollo de zonas alejadas, donde es difícil llegar por otros medios, y constituye una excelente alternativa ya que, además de su uso actual para el transporte de hidrocarburos, carga general y pasajeros, representa una alternativa para el transporte de productos desde las regiones productoras hacia los centros de consumo y distribución, pues llega a zonas donde otros modos

<sup>37</sup> NERA

<sup>38</sup> El transporte en la red en [www. eltransporte.com.co](http://www.eltransporte.com.co)

de transporte no lo pueden hacer, además a menores costos y con impactos ambientales mínimos. Sin embargo, debe contar con centros de transferencia que aseguren las ventajas de un posible desarrollo del transporte multimodal.

El sistema fluvial colombiano está dividido administrativamente en cuatro cuencas: Cuenca Fluvial del Magdalena, Cuenca Fluvial del Atrato, Cuenca Fluvial del Orinoco y Cuenca Fluvial del Amazonas. Siendo las más utilizadas las el Orinoco y Magdalena. En efecto, en la Cuenca del Orinoco se transporta carga, hidrocarburos y cabezas de ganado y, por lo general, el transporte fluvial es de carácter local y se realiza para cubrir las necesidades de los habitantes de la región, con embarcaciones pequeñas.

A pesar de la importancia de este modo como medio de transporte de carga y como base de desarrollo del comercio exterior, ha sido uno de los más perjudicados por la crisis económica especialmente en lo que adecuación de infraestructura se refiere.

En este sentido, el Ministerio de Transporte desarrolló una nueva política de transporte fluvial, encaminada a la adecuación de los ríos como un medio masivo de transporte de carga y pasajeros, aprovechando las ventajas físicas que tiene el país.

Para tales efectos, adicional a los recursos del presupuesto nacional acudió a recursos externos de la CAF y del Plan Colombia, dirigidos a construir muelles y obras de defensa en las regiones afectadas por la violencia.<sup>39</sup>

Igualmente, en coordinación con Cormagdalena y el Departamento Nacional de Planeación se adelantaron los procesos encaminados hacia la evaluación y puesta en marcha de la concesión de la operación, el mantenimiento y la infraestructura de la Hidrovía, a fin de recuperar la navegabilidad de los ríos Meta y el Magdalena.

A continuación a manera ilustrativa se presenta en el cuadro 8 el comportamiento del movimiento nacional de carga y pasajeros movilizados a través de las cuatro cuencas fluviales.

#### Cuadro 8. Movimiento fluvial 1999

	Unidad	MAGDALENA	ATRATO	ORINOCO	AMAZONAS	TOTALES
<b>Carga General</b>	Toneladas	1.778.061,00	2.668.159,00	103.194,00	39.654,00	4.589.068,00
<b>Hidrocarburos</b>	Toneladas	2.842.397,00	14.456,00	11.746,00	31.761,00	2.900.360,00
<b>Carga Total</b>	Toneladas	4.620.458,00	2.682.615,00	114.940,00	71.415,00	7.489.428,00
<b>Pasajeros</b>	Personas	4.297.282,00	548.682,00	650.894,00	144.707,00	5.641.565,00
<b>Ganado</b>	Cabezas	29.909,00	14.341,00	50.786,00	589,00	95.625,00

Fuente: Ministerio de Transporte, Coinvertir

Así mismo, el país dispone de una flota con capacidad transportadora instalada de más de 300.000 toneladas, la cual movilizó 2.099.080 toneladas de hidrocarburos y 2.170.830 toneladas de carga general en el año 2001. Por esta vía se movilizaron además 5.903.840 pasajeros y 132.506 cabezas de ganado durante este mismo año.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Coinvertir en [www.coinvertir.org](http://www.coinvertir.org)

<sup>40</sup> ALADI Indicadores del Sector Transporte

### 3.6.2 Comercio Exterior

En lo relativo al comercio internacional aún persisten fallas estructurales que han de ser corregidas tanto través de la regulación doméstica, como en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales. Es así como el comercio internacional fluvial entre Brasil, Colombia y Venezuela no se puede efectuar, debido a la falta de una adecuada interconexión entre las Cuencas de los grandes ríos Orinoco y Amazonas. Los principales puertos fluviales del país son Puerto Carreño, en el Orinoco y Puerto Leticia en la parte amazónica. En cuanto a la logística se refiere, en la Orinoquia no hay transportes de grandes volúmenes debido a los graves problemas de infraestructura de las vías de acceso. De hecho en muchos casos, las carreteras son muy precarias y los puertos son muy elementales y no responden a las exigencias modernas.

Por su parte, el transporte fluvial en la Cuenca del Amazonas de Colombia, del Ecuador y de Brasil se dificulta por las deficientes redes de carreteras de estos países.

El río Meta es un corredor de comercio bilateral que permite el intercambio de productos con Venezuela y otros países fronterizos.

#### **Concesión para la recuperación de los ríos Meta y Magdalena <sup>41</sup>**

Conciente de la importancia del este modo de transporte, el Ministerio de Transporte ha venido trabajando en una nueva política de transporte fluvial, encaminada a la adecuación de los ríos como un medio masivo de transporte de carga y pasajeros, aprovechando así las ventajas físicas que tiene el país. Entre las acciones emprendidas está la política de concesionar las operaciones en las principales cuencas. En efecto, de acuerdo con los estudios sectoriales del DNP, actualmente se están adelantando los estudios para constituir como corredores de transporte fluvial los ríos Magdalena y Meta teniendo en cuenta que estas dos vías fluviales pueden ser proyectos atractivos por su características de navegabilidad, localización y potencial de carga.

También se está contemplando la posibilidad de desarrollar proyectos de transporte intermodal y multimodal, aprovechando la infraestructura férrea y carretera, de modo que se complemente el corredor. Obviamente, el desarrollo de estos proyectos implica inversiones para recuperar y mantener la navegabilidad y para la construcción de una infraestructura portuaria que fortalezca el almacenamiento y distribución de los productos.

### 3.6.3 Estructura de Mercado y competencia

El estudio de NERA concluye que, para el caso de los servicios de operación de transporte fluvial, existen pocos costos fijos en relación con el tamaño de la empresa, debido a que a diferencia de otros modos, este sector no requiere de sistemas de coordinación o planeación demasiado complejos. A su vez, si se utiliza este modo de transporte en conexión con otros modos o con otras actividades como logística etc., se podrían obtener economías de alcance. En cuanto a las economías de escala, afirman que dependen proporcionalmente del aumento de la ocupación de la capacidad de las embarcaciones y del tamaño de las mismas. Sin embargo, las economías de escala están limitadas por la navegabilidad del río o canal.

---

<sup>41</sup> DNP Información sectorial en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

En consecuencia, concluyen que, salvo en los ríos muy grandes, el efecto de los costos medios decrecientes no suelen ser muy significativo. En el caso específico del servicios de transporte de carga, el tamaño de la demanda no es determinante del nivel de competencia.

En resumen, según el estudio contratado con NERA, se concluye que en este sector existe competencia efectiva, dado que o bien actúan varios operadores simultáneamente o existe la posibilidad de que cualquier operador entre al mercado cuando las circunstancias le sean favorables. En consecuencia, la necesidad de regulación de la operación de estos servicios se ve reservada casi exclusivamente a regular aspectos relacionados con la capacidad técnica y la seguridad, lo cual es posible controlar a través de licencias. Para el caso de las tarifas, el Ministerio de Transporte define el manejo de las concesiones a través de la política de peajes fluviales, cobros por la administración de los puertos y muelles; así como por el manejo de la carga y de esta forma financia la infraestructura, el mantenimiento y la operación de los ríos y de los puertos fluviales.

De acuerdo con el Decreto No. 2171 de Diciembre 30 de 1992, le corresponde a la autoridad Fluvial ejercer la Política del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito e infraestructura fluvial; aplicar la regulación, sancionar a los infractores por violaciones a las normas; planear, dirigir y controlar los programas de encauzamiento, dragado, conservación, operación y señalización de las vías fluviales navegables. También debe dirigir y controlar la administración de los puertos a cargo de la Nación.

Por su parte, el Artículo 4 del Decreto 3112 de Diciembre 30 de 1997 señala que el Ministerio de Transporte es la Autoridad Nacional y como tal, ejercerá las funciones propias en forma directa o a través de la Dirección General de Transporte Fluvial, de las Divisiones de Cuencas Fluviales o de las Inspecciones Fluviales. Estas últimas representan la autoridad fluvial a nivel regional.

Así mismo, el Decreto 1016 de 2000, establece que la Superintendencia de Puertos y Transporte, deberá, ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia. A su vez, La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, fue creada por el Artículo 331 de la Constitución Política de 1991 y reglamentada por la Ley 161 de Agosto 5 de 1994 como una Empresa Industrial y Comercial del Estado orientada la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía<sup>42</sup> así como, el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables de las zonas ribereñas al río Magdalena”.

Por otra parte, para los puertos fluviales existen tres tipos de operadores de servicio público:

a) Puertos concesionados: Actualmente solo están bajo esta modalidad los puertos de Barrancabermeja y Puerto Berrío y ambas son sociedades de capital mixto.

b) Puertos de capital público. La mayoría son de capital y operación municipales salvo del puerto de Leticia que pertenece y es operado por el Ministerio de Transporte.

---

<sup>42</sup> En el sector energético, se destacan las inversiones en el programa Planiep, ejecutado por Corelca que beneficia a toda la Costa Atlántica, así como las inversiones en la construcción del anillo de transmisión eléctrica en los departamentos de Huila y Tolima .

c) Operadores de puertos privados. Son numerosos y de pequeño tamaño y actividad. Generalmente son construidos y operados o bien por empresas de servicio de transporte de pasajeros o por empresas mineras o industriales (cementos, petroleras, carboneras, industrias de zona franca). En general, todos los puertos fluviales ofrecen infraestructura, equipos y servicios muy básicos (muelles, equipos, almacenaje, carga y descarga).

En cuanto a los Servicio de pasajeros, es de resaltar que existen 7 empresas de pasajeros habilitadas, aunque el número real de empresas operando es mucho mayor. En este sentido, las empresas aún no habilitadas son, generalmente, microempresas con estructura jurídica de cooperativas.

### 3.6.4 Proyectos

Con el ánimo de ilustrar la importancia económica de habilitar nuestras cuencas hidrográficas a manera de motivación se presentan las acciones emprendidas por el Gobierno nacional y el sector productivo para rescatar el Río Grande de la Magdalena.

El sector privado está colaborando con el Gobierno Nacional para unificar esfuerzos en torno a la recuperación de la navegabilidad por el Río Magdalena y empezó a movilizar carga por esta importante vía fluvial<sup>43</sup>. Teniendo en cuenta que los principales centros de producción y consumo del país están concentrados geográficamente, la manera más fácil de acceder a los puertos marítimos es a través del Río Magdalena.

En este sentido, el transporte fluvial por el río Magdalena, y su complementariedad con otros modos de transporte beneficia en forma directa a los productores, debido a que la proximidad de los puertos a los centros de producción y de consumo, logrando en el corto plazo una disminución en los costos del transporte y una mejora en los precios finales de los productos y por ende un aumento en la competitividad de nuestras exportaciones.<sup>44</sup> La inversión para recuperar el Río será de unos 220 millones de dólares en los próximos cuatro años y busca básicamente mejorar la infraestructura del transporte fluvial y abaratar los costos de operación con una disminución en los fletes para hacer más competitiva a la industria nacional y fomentar el comercio exterior. Así mismo, es necesaria la adecuación de los ocho puertos localizados a lo largo del Río, es decir, equiparlos con bodegas, grúas y muelles principalmente.<sup>45</sup> En este sentido, el gobierno, considera que transportar carga por el Magdalena representa un ahorro del 60 por ciento en los costos de operación.

El Río Magdalena tiene una capacidad fluvial máxima potencial de transporte de 550 millones de toneladas año como vía navegable, lo cual equivale a siete veces lo que en la actualidad se moviliza por carretera en Colombia, la cual se estima en 81 millones de toneladas año de comercio exterior. Hoy por el Río sólo se mueven 2.1 millones de toneladas y la meta es lograr seis millones de toneladas durante el primer año de inversiones

---

<sup>43</sup> Ministerio de Transporte

<sup>44</sup> Min. Transporte

<sup>45</sup> Diario la República

No obstante, para lograr este objetivo es necesario garantizar la navegabilidad del río las 24 horas, brindar condiciones de seguridad a los productores y comerciantes y suministrar servicios portuarios como embarques, descargue y almacenamiento bajo las condiciones que ofrecen los puertos fluviales del mundo desarrollado.

### **3.7 Transporte Multimodal**

#### **3.7.1 Aspectos generales**

En un sistema económico globalizado como el que nos rige actualmente, se aprecia la tendencia mundial de aprovechar las ventajas competitivas del transporte para aumentar la competitividad de las exportaciones. Como se explicó a lo largo de este informe, la tendencia internacional es hacia la convergencia de todas las operaciones involucradas en la cadena logística en un solo contrato a fin de optimizar el servicio y aumentar la competitividad de los bienes transados. En este sentido, el desarrollo de las nuevas tecnologías y el avance de las telecomunicaciones exigen de cierta forma, que el transportador moderno esté en capacidad de asesorar al generador de la carga y de coordinar el proceso de bodegaje y trasbordo, al tiempo que deberá garantizar que la mercancía llegue a su destino final justo a tiempo, con las especificaciones requeridas y a un precio justo. En Colombia la mayoría de la carga destinada al comercio internacional se hace a través del modo marítimo, de forma tal que los bienes deban ser trasladados hasta el puerto para su embarque o desde el puerto hasta los centro de consumo. Por lo general los traslados internos se deben realizar por distintos modos de transporte, dependiendo de la disponibilidad y del tipo de la carga. En este sentido, es necesario crear en el país la conciencia y la necesidad de contar con un sistema nacional de transporte integrado y articulado. Esto implica lograr que los sistemas de transporte terrestre, férreo, fluvial marítimo y aéreo funcionen de manera óptima y articulada y que representen un verdadero eslabonamiento de la cadena logística. En este sentido, el transporte multimodal acompañado de los servicios auxiliares (almacenamiento, bodegaje, mantenimiento etc.) sin duda alguna es la mejor forma de minimizar costos y externalidades<sup>46</sup> y de aumentar la productividad y competitividad de los bienes y servicios nacionales. Se calcula que la duplicación de los costos del transporte produce un descenso en la tasa de crecimiento económico de más de medio punto.<sup>47</sup>

Sin lugar a dudas, la implementación de este modo traería beneficios para el país, los operadores y los usuarios. A continuación en el cuadro 9, se relacionan los principales beneficios:

---

<sup>46</sup> El operador Multimodal por lo general hace parte de una organización, lo suficientemente grande que está en capacidad de utilizar el modo de transporte que se adecue más convenientemente a sus necesidades lo que le permite una mejor respuesta a las externalidades ( derrumbes, paros camioneros, congestiones etc.)

<sup>47</sup> UNCTAD

### Cuadro 9 Beneficios del transporte multimodal<sup>48</sup>

Beneficios para el país	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Descongestión en los puertos marítimos</li><li>2. Menores costos en el control de bienes</li><li>3. Mayor control y seguridad tributaria</li><li>4. Mejor control sobre el contrabando</li><li>5. Menores costos de los productos</li></ol>
Beneficios para el operador	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Programación de las actividades</li><li>2. Mejor control sobre la carga de compensación</li><li>3. Carga bien estibada (adecuadamente distribuida)</li><li>4. Programación del usos de distintos medios de transporte hasta su destino final</li><li>5. Reconocimiento del documento multimodal como documento aduanero</li></ol>
Beneficios para el usuario	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Menores costos en la operación total</li><li>2. Menores tiempos de viaje</li><li>3. Programación de despachos y e inventarios</li><li>4. Certeza en el cumplimiento de la operación.</li><li>5. Mayor capacidad de negociación</li></ol>

Fuente: Transporte Multimodal: una operación logística de transporte

Uno de los principales inconvenientes para constituirse como operador multimodal es lograr un cubrimiento sobre la pérdida, deterioro, daño o retraso de las mercancías, En efecto, la responsabilidad del operador está contenido en las normas supranacionales andinas (Decisiones 331, 393 y la Resolución 425 de la Acuerdo de Cartagena). En efecto, en la prestación de este modo de transporte, se evidencia la intervención del estado ante las compañías aseguradoras y reaseguradoras, de forma tal que se garantice la expedición de las pólizas para los eventuales riesgos. Adicionalmente, y como consecuencia de lo anterior, la constitución de una empresa como Operadora de Transporte Multimodal exige numerosos trámites y requisitos ante las autoridades competentes, así como, la construcción de modernos sistemas de distribución física de los servicios .

Así mismo existen obstáculos para el transporte multimodal y los servicios logísticos pueden agruparse en:

a) infraestructura y tecnologías, b) seguridad, c) facilitación, d) aspectos jurídicos y e) acceso al mercado.

Aunque en muchos casos es necesario adoptar medidas a nivel nacional, existen importantes esferas en que la comunidad internacional debería ayudar mediante la coordinación, la asistencia técnica, los acuerdos multilaterales y los marcos jurídicos comunes.<sup>49</sup>

<sup>48</sup>Transporte Multimodal: una operación logística de transporte en [www. Monografías.com](http://www.Monografías.com)

<sup>49</sup> UNCTAD

### **3.7.3 Regulación Internacional**

El convenio de las Naciones Unidas para el Transporte Multimodal Internacional de 1980, estableció las condiciones generales de los contratos, así como la reglamentación para los operadores, los requisitos y las responsabilidades en la operación de este modo de transporte. Sin embargo, este acuerdo nunca entro en vigor debido a que no logró el número de miembros exigidos para su ratificación. No obstante, se les encomendó a la UNCTAD y a la Cámara de Comercio Internacional preparar una serie de condiciones contractuales uniformes para su inclusión en los contratos comerciales (Reglas de la UNCTAD y la CCI relativas a los documentos de transporte multimodal). Han transcurrido más de 20 años desde que se aprobó el Convenio TM. Durante ese período, la globalización y los avances en materia de telecomunicaciones han hecho que el transporte multimodal haya adquirido una importancia mayor. En este sentido, a medida que este segmento cobra mayor relevancia también se hace cada vez más evidente la carencia de una reglamentación internacional.

De otra parte, han aparecido numerosas leyes regionales y subregionales que aumentan la disparidad de las leyes<sup>50</sup>.

Por su parte, la Comunidad Andina utilizó como marco jurídico el Convenio de las Naciones Unidas y las Reglas de la UNCTD/ICC para la elaboración de la normativa comunitaria.

En este sentido, los países miembro adoptaron las Decisiones 331 en 1993 la cuál en su calidad de norma supranacional es de obligatorio cumplimiento. Posteriormente los países miembro adoptaron las Decisiones y 393 que reglamenta el transporte multimodal y la Decisión 477 que reglamenta el Tránsito Aduanero Internacional (TAI) .

### **3.7.4. Regulación Nacional**

La ley 336 de 1996 designa al Ministerio de Transporte como al organismo estatal competente para el transporte multimodal. Con el decreto 149 de 1999 se reglamentó el proceso de inscripción en el registro de operadores del transporte multimodal ante el Ministerio, las infracciones y se establecieron las sanciones correspondientes. En lo que tiene que ver con el comportamiento Aduanero el Transporte Multimodal está regido además de las decisiones andinas por el decreto 2685 de 1999 y la Resolución 4240 de 2000 de la DIAN .

En Colombia, se presta este servicio a través de Operadores de Transporte Multimodal que prestan servicios particulares como Trasteos y acarreos y que son contratados, generalmente, por particulares. Hoy en día, se está trabajando en la reglamentación e implementación de este servicio en nuestro país.

---

<sup>50</sup> Unctad



## 4 Servicios de Transporte y los Acuerdos Multilaterales

En términos de comercio exterior, el modo de transporte de mayor incidencia es el transporte marítimo. De hecho, en Colombia, es el principal modo de transporte de las exportaciones, como se mencionó anteriormente. En las nuevas negociaciones del GATS comenzó el proceso de intercambio de solicitudes entre los países miembro. Para los servicios de transporte se han recibido solicitudes en los diferentes subsectores, en las cuales prácticamente le piden a Colombia que libere cada subsector (Cuadro 10).

Cuadro 10 Solicitudes de mejoramiento de oferta hechas a Colombia

Subsector	Países	Subsector	Países
Transporte marítimo	Comunidad Europea, Suiza Japón, Noruega, Panamá	Transporte por tuberías	Ninguno
Transporte por vías navegables interiores	Ninguna	Transporte por ferrocarril	Ninguno
Transporte aéreo	Comunidad Europea, Suiza Paraguay, Noruega	Servicios auxiliares a todos los modos de transporte	Comunidad Europea Suiza, Japón, Estados Unidos
Transporte por carretera	Brasil. Paraguay. Japón Comunidad Europea Noruega y Estados Unidos		

Fuente: OMC

### Negociaciones del ALCA

Dada la creciente importancia de los servicios de transporte en el comercio internacional y, como elemento fundamental del desarrollo de los países, su participación en la integración regional es de la mayor relevancia. En este sentido, el proceso de integración del ALCA, incide en este sector en dos vías complementarias. Por una parte, la liberalización de los mercados del hemisferio trae como consecuencia un mayor flujo de comercio que se verá reflejado en una mayor demanda por servicios de transporte. Así mismo, las negociaciones propenderán por la liberalización de los servicios de transporte.

En el caso del ALCA el transporte terrestre, por carretera o por ferrocarril, debe ser objeto de negociaciones regionales o bilaterales, en virtud de la relevancia de este modo de transporte para los países que poseen fronteras comunes. De hecho, desde una perspectiva global, como parte integral de una cadena multimodal, podrían ser objeto de negociaciones multilaterales. Colombia presentó una oferta global en la que incluía aspectos relativos a los servicios de transporte, sin embargo, hasta la fecha no hay posiciones concretas debido a que el proceso aún está en la etapa de mejoramiento de ofertas. Sin embargo, en el Anexo 2 se incluye el inventario de medidas restrictivas de Colombia para este sector.

## **TLC con Estados Unidos**

En el TLC con Estados Unidos posiblemente sólo se trate el tema de las restricciones existentes al trato nacional para los servicios de transporte marítimos.

Los demás modos no son muy relevantes en este tipo de tratados salvo en las restricciones al trato nacional que pesan sobre los servicios auxiliares y sobre el modo 3, inversión extranjera y, en algunos casos, sobre el personal de la tripulación.

Lo que si es claro es que por ser Estados Unidos nuestro principal socio comercial, las ventajas resultantes del TLC seguramente se verán reflejadas en un aumento del flujo comercial, por lo que el país deberá adecuar sus infraestructura vial y portuaria a las nuevas exigencias del mercado.

## 5 Conclusiones

Es importante resaltar la importancia de la ubicación geográfica privilegiada del país, como punto de enlace para los distintos mercados a través del transporte marítimo. Sin embargo, existen en el país todavía deficiencias en los demás modos de transporte que inciden negativamente sobre los precios de las mercancías a ser despachadas desde los puertos de embarque. En este sentido, Colombia deberá promover una cultura exportadora y diseñar una política de transporte orientada hacia el mejoramiento de la competitividad de nuestras exportaciones e incentivar la convergencia de los distintos modos de transporte hacia el transporte multimodal. En efecto, actualmente como producto de la globalización, de los avances tecnológicos y de la existencia de sistemas integrados de telecomunicaciones, el modo de transporte multimodal cobra mayor importancia. La ausencia de regulación y de implementación de este modo de transporte, sin duda entorpece el desarrollo del sector transporte y afecta la competitividad de nuestros productos de exportación.

Pero la ausencia de regulación en sí misma no es la causante del incremento de los costos de transporte, ni por su puesto su implementación sería la solución inmediata. De hecho, para que el transporte multimodal sea efectivo, el país debe propender por asegurar la infraestructura física de sus carreteras, puertos, aeropuertos etc, de forma tal, que el proceso de eslabonamiento de la cadena logística, desde el punto de producción hasta el centro de despacho, se realice de manera óptima y eficiente.

De esta forma al existir menos intermediarios y más operadores multimodales, se lograrían beneficios en términos de seguridad en el despacho de la mercancía, reducción de costos por trasbordo, almacenaje y bodegaje, así como, menos incentivos para la evasión tributaria y el contrabando.

En los demás modos el exceso de regulación de los servicios podría generar un efecto perverso, ya que éstos se rigen por las fuerzas del mercado, sin embargo en el caso del modo multimodal si se hace necesaria su reglamentación, debido a que los operadores multimodales serán compañías extranjeras, cuya operación requiere de seguridad jurídica.

Por su parte, la reglamentación internacional es de vital importancia ya que, en muchas ocasiones, los incrementos en los costos de transporte, obedecen a los excesivos trámites e inconvenientes en los pasos de frontera, como por ejemplo, la necesidad de trasbordar la mercancía de un camión de matrícula colombiano a uno de matrícula venezolano, lo que claramente incrementa los costos derivados de las demoras en el suministro de las mercancías.

Por otra parte, las negociaciones hemisféricas y las del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos indudablemente generarán mayores flujos de comercio y por lo tanto la demanda por servicios de transporte crecerá. En este sentido, es necesario prever este crecimiento y adecuar los puertos y la infraestructura a los nuevos requerimientos y exigencias en materia de productividad, competitividad y calidad.

Las negociaciones en curso, deben propender por una rebaja en los costos de transporte entre los países signatarios, así como la habilitación y modernización de la infraestructura, la promoción

de la libre competencia en los servicios y la eliminación de los obstáculos que aun existen en las fronteras, a fin de potencializar el comercio intraregional y bilateral y, aumentar la competitividad de las mercancías transadas.

En Colombia aún persisten barreras de carácter laboral, que si bien se escapan a las políticas económicas y comerciales del país, podrían ser minimizadas en las actuales negociaciones del ALCA y ante un eventual Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos e incluso con la Unión Europea. En particular las barreras que afectan la inversión extranjera en el sector podrían flexibilizarse a fin de contar con capitales externos que modernicen el sector y fortalezcan la actividad exportadora del país.

## Anexo 1. Clasificación CPC de los servicios de transporte

Sector y Subsector	Clasificación CPC
11. Servicios de transporte	
A. Servicios de transporte marítimo	
a. Transporte de pasajeros	7211
b. Transporte de Carga	7212
c. Alquiler de embarcaciones con tripulación	7213
d. Mantenimiento y reparación de instalaciones	8868**
e. Servicios de remolque y tracción	7214
f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte marítimo	745**
B. Transporte por vías navegables interiores	
a. Transporte de pasajeros	7221
b. Transporte de carga	7222
c. Alquiler de embarcaciones con tripulación	7223
d. Mantenimiento y reparación de embarcaciones	8868**
e. Servicios de remolque y tracción	7224
f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte por vías navegables interiores	745**
C. Servicios de transporte aéreo	
a. Transporte de pasajeros	731
b. Transporte de carga	732
c. Alquiler de aeronaves con tripulación	734
d. Mantenimiento y reparación de aeronaves	8869**
e. Servicios de apoyo relacionados con el transporte aéreo	746
D. Transporte por el espacio	
E. Servicios de transporte por ferrocarril	
a. Transporte de pasajeros	7111
b. Transporte de carga	7112
c. Servicios de remolque y tracción	7113
d. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por ferrocarril	8868**
e. Servicios de apoyo relacionados con los servicios de transporte por ferrocarril	743
F. Servicio de transporte por carretera	
a. Transporte de pasajeros	7121+7122
b. Transporte de carga	7123
c. Alquileres de vehículos comerciales con conductor	7124
d. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por carretera	6112+8867
e. Servicios de apoyo relacionados con los servicios de transporte por carretera	744

Sector y Subsector	No. correspondiente de la CPC
G. Servicio de transporte por tuberías	
a. Transporte de combustibles	7131
b. Transporte de otros productos	7139
H. Servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte	
a. Servicios de carga y descarga	741
b. Servicios de almacenamiento	742
c. Servicio de agencias de transporte de carga	748
d. Otros	749
I. Otros servicios de transporte	
** Indican que el servicio especificado constituye únicamente parte de la gama total de actividades abarcada por la partida correspondiente de la CPC.	

Fuente: Mattos (2001)<sup>51</sup>

<sup>51</sup> En EAFIT Proyectos Alca, estudios sectoriales, servicios de transporte 2001

## Anexo 2 Barreras al Acceso a Mercados y al Trato Nacional de los Servicios de Transporte

<b>Normas</b>	<b>Servicios</b>	<b>Obligación afectada</b>	<b>Decscripción</b>
Ley 336 de 1996 Estatuto Nacional de Transporte	Transporte de carga terrestre	Acceso a Mercados	El transporte de carga terrestre debe ser prestado por empresas, legalmente constituidas de acuerdo con las leyes colombianas y deben estar habilitadas por la superintendencia de transporte
Ley 769 de 2002	Transporte de carga terrestre	Acceso a Mercados y Trato Nacional	Los vehículos registrados legalmente en otros países, que estén en el territorio nacional podrán transitar por tiempo limitado según lo disponga el Ministerio de Relaciones exteriores y la DIAN
Decreto 2324 de 1987 Decreto 1611 de 1998 Decreto 804 de 2001	Transporte marítimo de cabotaje	Acceso a Mercados y Trato Nacional	El servicios marítimo de cabotaje se reserva a las naves de bandera colombiana. Los servicios de cabotaje sólo pueden ser prestados por empresas internacionales cuando no exista la capacidad nacional
Decreto 1611 de 1998	Transporte marítimo de cabotaje	Acceso a Mercados y Trato Nacional	Las empresas extranjeras sólo podrán arrendar o fletar naves de bandera extranjera, cuando no exista la naves con la capacidad requerida a nivel nacional
Decreto 1423 de 1989	Servicios portuarios	Acceso a Mercados y Trato Nacional	Servicios portuarios en el territorio nacional sólo pueden ser prestados por naves de bandera colombiana
Código del comercio Art. 1490	Agentes marítimos	Acceso a Mercados y Trato Nacional	Para los agentes marítimos prestados a través de una sociedad, el 60% de capital social debe ser de personas naturales colombianas.
Decreto 2324 de 1984	Personal marítimo	Acceso a Mercados y Trato Nacional	En embarcaciones de bandera colombiana, el capitán. Los oficiales y el 80% de la tripulación deben ser colombianos. Lo mismo para embracaciones extranjeras que permanezcan más de seis meses en el territorio nacional .

## Bibliografía

**ALADI**, Indicadores del sector transporte 2000

**DNP Información sobre el sector en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)**

**COLFECAR**, Hacia una Política de transporte 2001

**World Bank**, Approaches to liberalizing services

**NERA Consulting**, Consultoría contratada por Planeación Nacional, 2002

**CEPAL** el costo del transporte internacional y al integración y competitividad de América Latina y el Caribe (2002)

**EAFIT Proyectos Alca, estudios sectoriales, servicios de transporte 2001**

**OMC**, lista de compromisos y solicitudes

**CIDEIBER** Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica

## Información en Internet

[www.eltransporte.com.co](http://www.eltransporte.com.co)

[www.wto.org](http://www.wto.org)

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

[www.coinvertir.org.co](http://www.coinvertir.org.co)

[www.mintransporte.gov.co](http://www.mintransporte.gov.co)

[www.unctad.org](http://www.unctad.org)

•