

85111

Bogotá D.C., 3 de diciembre de 2014

Doctora
NATALIA ABELLO VIVES
Ministra
Ministerio de Transporte
Avenida El Dorado C.A.N. entre Carreras 57 y 59
Bogotá D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 05-12-2014 15:40
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0194175 Folio: Anex:1 FA:32
ORIGEN: 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA E. SECTOR INFRAESTRUCTURA, JULIAN
EDUARDO POLANIA POLANIA
DESTINO: NATALIA ABELLO VIVES / MINISTERIO DE TRANSPORTES
ASUNTO: REMISIÓN INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE POLÍTICA PÚBLICA
OBS: SERGIO LUIS DUARTE

2014EE0194175




Asunto: Informe Final de Auditoría de Política Pública: Servicios de Transporte y Logística,
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 - "Prosperidad para Todos", vigencia 2010-
2014.

Estimada Señora Ministra:

Finalizada la auditoría adelantada a la Política Pública: Servicios de Transporte y Logística,
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 - "Prosperidad para Todos", vigencia 2010-2014,
de manera atenta hago entrega en copia dura del Informe Final de Auditoría, debidamente
firmado. El Ministerio debe ajustar el Plan de Mejoramiento vigente con las acciones y
actividades que se implementarán, el cronograma para su implementación y los
responsables de su desarrollo, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades
detectadas y comunicadas en este informe. Este Plan debe ser reportado al Sistema de
Rendición de Cuentas e Informes – (SIRECI), en forma consolidada con las acciones de
mejora producto de la Auditoría al Ministerio de Transporte adelantadas por este ente de
control, en el término de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo de este
informe, de igual manera, deberá rendir los avances del mismo.

Cordial saludo,


JULIAN EDUARDO POLANIA POLANIA
Contralor Delegado Sector Infraestructura

Anexo: Un Informe (32 folios)
Copia: Oficina de Planeación CGR

MINISTERIO DE TRANSPORTE Tel: 3240800



No. 20143210708152

Fecha Radicado: 2014-12-10 09:51:14

Destino: 110

RTE:CONTRALORIA GENERAL DE LA REPU

Anexos: 32 FOLIOS.

Proyectó: Sergio Luis Duarte Lobo
Revisó: Martha Marlene Sosa Hernández
Aprobó: Martha Marlene Sosa Hernández
TRD 85113-343-05 Informe Final de Auditoría de Política Pública

INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA PÚBLICA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 "PROSPERIDAD PARA TODOS" 2010 - 2014

**CGR – CDIFYTCEYDR No. 045
28 de Noviembre de 2014**

INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS
SERVICIOS DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

Contralor General

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN

Vicecontralor

JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS

Contralor Delegado para el Sector
Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio
Exterior y Desarrollo Territorial.

JULIÁN EDUARDO POLANIA
POLANIA

Directora de Estudios Sectoriales

MARTHA MARLENE SOSA
HERNANDEZ

Director de Vigilancia Fiscal

JAVIER ERNESTO GUTIÉRREZ
OVIEDO

Responsable de Auditoría

SERGIO LUIS DUARTE LOBO

Auditores Equipo de Trabajo

SANDRA LILIANA ARENAS PÉREZ
CLAUDIA MARCELA ABELLO AVILA
JOSÉ ROBINSON GÓMEZ TREJOS
HERNÁN PALACIOS CASALLAS
SALVADOR MORENO VÁSQUEZ
GERMAN ANDRÉS VARGAS
RAMOS

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1.1 ALCANCE	5
1.2 DICTAMEN	5
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS	6
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO	6
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	8
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	8
2.1.1 Información general de la política	20
2.1.2 Actores	26
2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	32
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	40
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	44
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada	58
3. ANEXOS	59

Doctora
NATALIA ABELLO VIVES
Ministra
Ministerio de Transporte
Representante Legal
Ciudad

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública, Servicios de Transporte y Logística contenida en el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos*", 2010-2014, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, eficiencia y eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA'S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

1.1 ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe se realizó sobre la política de Servicios de Transporte y Logística incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, considerando las acciones en materia de transporte e infraestructura a cargo del Ministerio de Transporte. Se evaluaron los avances y resultados en la implementación del Marco Institucional para el desarrollo de la política, el Registro Nacional de Despacho de Carga RNDC, el Sistema de Información de costos Eficientes, el programa de reposición y renovación del parque Automotor de Carga, los estudios de prefactibilidad para la localización, diseño y factibilidad de las plataformas logísticas y de los corredores logísticos intermodales para el periodo 2010 a 2014.

Dicha selección es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen. No se realizaron pruebas de campo, sino que se requirió información a los sujetos actores de la política pública evaluada.

La cobertura se refiere a todo el territorio nacional, debido a que la política pública es de cobertura nacional. No obstante, se señalan algunos casos específicos, asociados precisamente a la orientación de la política misma.

En el desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestro trabajo.

1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública de Servicios de Transporte y Logística, dictamina que la misma cumple parcialmente con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto, se reconoce la buena estructuración y articulación de las estrategias de la política, no se evidencian resultados concretos que consoliden la intermodalidad¹ en Colombia; los sistemas

¹ Transporte intermodal o multimodal, Artículo 2º Decreto No.736 de 2014

de información implementados, como el Registro Nacional de Despacho de Carga - RNDC, solo registra información de 1.344 empresas de transporte de carga de las 2.640 vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, el Programa de Renovación del Parque Automotor de Carga avanza moderadamente y si bien se cuenta con los estudios de factibilidad de las plataformas logísticas no se observan avances significativos en la implantación de estas infraestructuras.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron 11 hallazgos, con las siguientes connotaciones:

Tabla No. 1 Relación de Hallazgos

Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidad donde se detectó
Administrativo	11	Ministerio de Transporte

Elaboró: Equipo Auditor

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública no exitosas, la o las entidades intervinientes en las que se hayan detectado, deberán formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)², con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

Los planes de mejoramiento se rendirán dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes SIRECI, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe, a los correos electrónicos martha.sosa@contraloria.gov.co; sergio.duarte@contraloria.gov.co.

Sobre dichos planes la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control

² Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de Noviembre de 2013.

fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C. 12 8 NOV. 2014



JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Territorial

Aprobó: Martha Marlene Sosa Hernández
Revisó: SLDL
Elaboró: Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

Tal como se advierte en el documento Conpes 3547 de 2008, uno de los principales problemas del sector es la gran segmentación, dispersión y/o ausencia de información específica en logística. De allí, que el PND incorporara la creación y puesta en marcha del Primer Observatorio Nacional de Logística de Cargas -ONLC, bajo el liderazgo de la Unidad Técnica de Ejecución Logística -UTEL-, con el objetivo de consolidar, administrar y procesar información que refleje la evolución de la Logística del país, posibilitando el diseño de políticas y acciones más efectivas en la materia.

De acuerdo con la información suministrada por el DNP, en el 2013 se estructuró, a nivel de diseño conceptual, el ONLC donde se definió una batería de indicadores clasificados en las siguientes seis familias: movimiento de carga en cada modo de transporte, tejido empresarial, dotación de infraestructura de transporte y logística, costos y tiempos logísticos e impacto medio ambiental del sector; y se abordaron de manera preliminar aspectos relacionadas con la implementación de una futura herramienta tecnológica y la definición de un arreglo institucional para la administración del ONLC.

A partir de lo anterior, se puede inferir que el observatorio no se ha puesto en marcha aún y que la Información Logística del país aún no se encuentra disponible para réorientar o mejorar el diseño de las Políticas, manteniendo la debilidad documentada por el Conpes.

Este componente tiene por objetivo mejorar la disponibilidad de información, mediante la creación de un Observatorio Nacional de Logística, lo que ayudará a la sistematización de la información del transporte de cargas y la logística, impulsando actividades hoy insuficientemente desarrolladas, tales como tareas analíticas vinculadas a: (i) la caracterización de los ciclos y operaciones logísticas de transporte de carga, (ii) las relaciones entre los diferentes agentes logísticos que intervienen en la cadena, (iii) el diseño conceptual del sistema de desempeño logístico, (iv) las políticas públicas para desarrollar y difundir indicadores de desempeño logísticos y del Índice de Costos Logísticos a partir del diseño de indicadores del Registro Nacional de Despacho de Carga -RNDC-; y por último, (v) propagar mejor formación y capacitación de funcionarios del sector privado y público.

El Registro Nacional de Despacho de Carga, nace como parte de la política de libertad vigilada implementada por el Ministerio de Transporte por medio del Decreto 2092 de 2011, posteriormente mediante el Decreto 2228 de 2013, se precisan los conceptos para la recolección de información de los actores de la cadena y los procedimientos sancionatorios. Es así como mediante la Resolución 377 de 2013, *"se establece el Registro Nacional de Despacho de Carga, con el cual se busca la captura permanentemente del Valor a Pagar con el manifiesto electrónico de carga y el valor del Flete de mercados específicos en procesos ex-post"*.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de la Resolución 377 de 2013, el Registro Nacional de Despachos de Carga: *"Es un sistema de información que a través del portal de internet <http://rndc.mintransporte.gov.co/>, recibe, valida y transmite las operaciones para el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, el cual permitirá a las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, mayor eficiencia y agilidad en sus procesos internos, facilitando a los entes de control el seguimiento sobre la operación del transporte público, permitiendo además el monitoreo y cumplimiento de la política de libertad vigilada, en concordancia con lo establecido por el Decreto 2092 de 2012, a través del Sistema de Información para la Regulación del Transporte de Carga por Carretera – SIRTCC"*.

Es así como, con su implementación se pretende, generar modelos económicos que permitan realizar un seguimiento al comportamiento de los agentes de la cadena, consolidar información del sector, regular y diseñar la política del sector, mejorar la toma de decisiones (tiempos logísticos de cargue y descargue) y generar un mayor control de las operaciones de carga³. De esta forma, se busca reducir las asimetrías de información que existen en el mercado.

De igual manera, en el artículo 11º de la respectiva resolución se estableció que *"A partir del 15 de marzo de 2013, las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, utilizarán de forma obligatoria la herramienta del Registro Nacional de Despachos de Carga a través de la página de internet <http://rndc.mintransporte.gov.co/>, o a través de la interfaz para el intercambio de datos vía web services"*.

En el artículo 12º se estableció, que la Superintendencia de Puertos y Transporte sería la entidad encargada de la inspección, vigilancia y control, y la cual establecería las sanciones de acuerdo con lo previsto en la ley 336 de 1996 y la










³ Presentación Registro Nacional de Despacho de Carga por Carretera, Ministerio de Transporte, 2014

Resolución 010800 de 2003, por el incumplimiento de lo señalado en la Resolución 377 de 2013.

El Ministerio ha venido implementando desde 2007 el Sistema de Información para el Seguimiento del Modelo de Regulación de Precios del Servicio Público de Transporte de Carga por Carretera -SIRTCC-, el cual está concebido para soportar el proceso regulatorio para el Transporte Carretero de Carga, con base en lo contemplado en el documento Conpes 3489 de 2007.

En el Gráfico No. 1, se presentan los módulos que actualmente componen el SIRTCC.

Gráfico No. 1. Módulos del SIRTCC

MODULOS DE ENTRADA	MODULOS DE PROCESO	FUNCIONALIDADES
		
		
		

Fuente: Ministerio de Transporte. Elaboró: CGR - DES Infraestructura

Por su parte, para la implementación completa del Conpes 3489 de 2007 se requiere adelantar las siguientes fases:

- Definición de la política regulatoria de transporte
- Definición de Mercados Relevantes
- Determinación de los Costos de Operación
- Determinación de los Costos de Administración
- Determinación de tarifas de referencia
- Determinación de los Estados regulatorios y Gradualidad de implementación
- Recolección de información sobre movilización de mercancías
- Recolección de información sobre relaciones entre agentes
- Observación de Comportamiento del Mercado
- Actualización del Estado Regulatorio

En materia de la infraestructura para la competitividad de que habla el PND 2010-2014 específicamente para los servicios de transporte y logística, señala que el crecimiento continuo del comercio exterior y el aumento de la demanda en los mercados nacionales hace necesario, hacer un uso adecuado de la infraestructura de transporte y potencializar la logística como una herramienta de gestión en el país, lo que posibilitaría entre otras, consolidar la intermodalidad.

Es así como algunos de los propósitos establecidos en el PND 2010-2014 para los servicios de transporte y logística mencionan como necesarios el fortalecimiento de las acciones para la implantación de la Política Nacional Logística (PNL), el impulso de la complementariedad modal con recomendaciones para la promoción e integración de los modos fluvial y férreo (a través de la UTEL⁴), la continuación de los estudios de factibilidad para la construcción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) y la asociación de compañías de transporte de carga (de los diferentes modos) que pasen a un esquema integrado que promueva la intermodalidad.

De otra parte dentro de las estrategias definidas en el PND 2010-2014 el Gobierno Nacional adoptó la infraestructura de transporte como parte de las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo destacando que “Para algunos tipos de carga, en especial la de granel, la integración entre servicios carreteros y transporte férreo, marítimo o fluvial, podría viabilizar el intercambio modal en algunos corredores (...)”, razón por la cual se requeriría una regulación del tema que estableciera las condiciones, infraestructura y servicios para los que desarrollaran corredores multimodales con orientación a una determinado tipo de carga.

Ahora bien, respecto de la visión sectorial y principios de buen gobierno en el sector transporte, se dijo en el citado documento de planeación, que se tendría una concepción gerencial de carácter intermodal y de facilitación logística.

En lo correspondiente a la infraestructura para la competitividad y la integración regional se señaló “(...) las grandes estrategias estarán encaminadas a: (1) el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad favoreciendo la intermodalidad, a través de corredores de transporte viales, férreos, marítimos y fluviales (...)”.

Dos ejes fundamentales de esta locomotora fueron también el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad⁵ y la consolidación de nodos de

⁴ Unidad Técnica de Ejecución Logística

⁵ Integración de diferentes modos de transporte (terrestre, fluvial, marítimo, etc)

transferencia⁶ y mejoramiento de la gestión aérea y portuaria. En la primera se incorporaron varios objetivos encaminados al desarrollo y fortalecimiento de los modos de transporte; corredores viales, mecanismos para la articulación regional y sectorial, corredores férreos y, corredores fluviales y en la segunda se incluyeron; infraestructura portuaria y actividades marítimas, infraestructura aeroportuaria y gestión del espacio aéreo y pasos de frontera.

Uno de los propósitos se centró en el desarrollo de acciones encaminadas a favorecer el “transporte intermodal”⁷ y “multimodal”⁸ como se menciona en la parte de Corredores fluviales que señala “En el modo fluvial, se definirá la política nacional para impulsar el transporte de carga, la movilización de pasajeros en la red fluvial del país y promover la intermodalidad. Para esto, se adelantará el Plan Maestro de desarrollo de navegación fluvial y su accesibilidad terrestre para combinaciones intermodales; que complemente los análisis del actual Plan Maestro de Transporte para este modo. Esto incluirá un estudio de centros de transferencia, plataformas logísticas (existentes y potenciales) multimodales, y percepción del sector privado.”

Para el modo férreo el PND 2010-2014 estableció entre otros “De manera articulada con el sector privado, se desarrollarán nuevos tramos que permitan fortalecer la conectividad de zonas de producción y nodos de transferencia con los puertos marítimos y fluviales (...)”

Al respecto del asunto tratado, el Documento Conpes 3527 del 23 de junio de 2008 - Política Nacional de Competitividad y Productividad propuso como objetivos específicos desarrollar quince temas para mejorar la competitividad del país, en correspondencia con los cinco pilares para la política de competitividad establecidos por la Comisión Nacional de Competitividad en Julio de 2007. Como resultado se presentaron igual número de planes de acción que materializaran las iniciativas.

Uno de estos planes la “infraestructura de logística y transporte” incluyó cinco estrategias; financiación privada de infraestructura (inversión privada en financiación de proyectos de infraestructura), regulación del transporte de carga, fortalecimiento del marco regulatorio de la infraestructura (compilación de instrumentos normativos de la infraestructura de transporte), política nacional de

⁶ Donde confluyen varios elementos

⁷ “Es el movimiento de carga y/o pasajeros entre su origen y destino final usando sucesivamente dos o más modos de transporte, bajo múltiples contratos” Decreto No.736 de 2014. Ministerio de Transporte

⁸ “Es el movimiento de carga y/o pasajeros entre su origen y destino final usando sucesivamente dos o más modos de transporte y bajo un único contrato, documento o proveedor de transporte” Decreto No.736 de 2014. Ministerio de Transporte

logística (PNL) y priorización de proyectos estratégicos de infraestructura y logística para la competitividad.

En cuanto a la PNL se estableció como producto un documento Conpes de la política nacional Logística con énfasis en los corredores de comercio exterior. La formulación, seguimiento y evaluación de la política estaría a cargo del DNP, el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Transporte. La meta diciembre de 2008.

En la priorización de proyectos estratégicos el producto correspondió a un Modelo intermodal de transporte actualizado y permanente para priorización de proyectos y acciones en logística e infraestructura del transporte en los corredores de comercio exterior que incluía las siguientes actividades: Actualizar y mantener un modelo intermodal de transporte, desarrollar y poner en funcionamiento el Sistema de información de infraestructura, logística y transporte que tengan en cuenta y estén articulados con los sistemas utilizados por otras entidades, definir una metodología para priorización de proyectos en logística e infraestructura, articulada a la Política Nacional de Logística y la infraestructura adecuada a las necesidades dadas por la demanda de tráfico y los niveles de servicio requeridos buscando minimizar los impactos fiscales. La meta agosto de 2009.

De otra parte en el documento Conpes 3547 del 27 de octubre de 2008 – Política Nacional Logística, se dice que “un corredor logístico es aquel que articula de manera integral orígenes y destinos en aspectos físicos y funcionales como la infraestructura de transporte, los flujos de información y comunicaciones, las prácticas comerciales y de facilitación del comercio”, agregando además que “En la provisión de servicios influyen las expectativas evidentes de crecimiento de la carga, así como la necesidad de un mayor stock de infraestructura en los diferentes modos de transporte que permita la intermodalidad, lo cual necesariamente debe ir acompañado de una mayor oferta y diversificación de servicios.”

De los corredores fluviales el Documento CONPES 3758 de agosto 2013 – Plan para reestablecer la navegabilidad del Río Magdalena, invoca la necesidad de mejorar sus condiciones físicas para integrar esta hidrovía como un corredor logístico intermodal. El documento señala “Específicamente, se evidencia la necesidad de realizar una densificación de la red vial carretera y férrea de forma tal que se generen nuevos tramos de infraestructura que conecten centros productivos de carga con el río Magdalena en zonas como Boyacá, Santander y Norte de Santander; así mismo estudios del Departamento Nacional de Planeación enuncian la importancia de la configuración de la red de transporte fluvial que opere desde el centro del país hasta Cartagena (Canal del Dique) y Barranquilla, con la posibilidad de reducción de costos aprovechando la fortaleza de una red intermodal de

transporte en el corredor del Magdalena, contribuyendo así a la competitividad de las actividades productivas en las ciudades en el marco de los TLC.”

Y agrega el Conpes 3758 que es imperativo contar con conexiones intermodales en el río para que los servicios propios de este modo de transporte sean competitivos y operen en forma eficiente. Para el 2012 según este documento por el río Magdalena se transportó el 1% de la carga movilizada por todos los modos en el país. En el modo fluvial, el 88% recayó en hidrocarburos, y el 12% en carga general.

Como corolario de lo anterior, si se realiza un comparativo de costos de transporte desde la capital de la república hasta Cartagena, entre el modo carretero y otro combinado que incluya un tramo terrestre hasta Puerto Salgar y el restante por el modo fluvial se obtiene una reducción de los costos de transporte y manejo de carga en aproximadamente 16% tal como lo indica el Documento Conpes 3758 cuando hace referencia al indicador de comercio transfronterizo Doing Business.

Ahora bien, en el documento Conpes 3668 de junio de 2010 - informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad ley 1253 de 2008, se advierte: “En el marco de la logística sostenible, se busca poner en marcha estudios para el fomento del transporte intermodal como herramienta para la reducción de costos logísticos de comercio interno (...)” y agrega “(...) Además, se definirá una política de transporte intermodal, para que los modos de transporte (vial, férreo, fluvial, aéreo) se complementen, optimizando el uso de la infraestructura según las características de la carga.”

En la Respuesta de MINTRANSPORTE radicado CGR 2014ER0135100 se manifiesta “Se tiene claridad que por la vía de articular el multimodalismo e intermodalismo con la política nacional logística, se llegara a un escenario de competitividad real para los productos que nuestro país insistentemente lucha por colocar en los mercados internacionales haciendo uso de los tratados de libre comercio que actualmente están suscritos o en proceso de ello”

Finalmente debemos mencionar que por lo menos uno de los antecedentes a esta política, corresponde al documento visión Colombia II centenario 2019 que hablo de la utilización multimodal de la infraestructura del sector transporte como un principio acorde con las necesidades de desarrollo y los retos comerciales del país. Es así como una de las metas establecidas en el documento fue precisamente pasar a una situación en el año 2019 que implicaría el desarrollo de; “zonas de actividad logística y pasos de frontera” con cien (100) empresas de OTM”⁹.

⁹ Operador de Transporte Multimodal: en el que se combinan varios modos de transporte y varios servicios asociados a ellos

En los últimos años, el desarrollo de la infraestructura logística en Colombia ha sido uno de los ejes priorizados por las políticas públicas, siendo el Departamento de Planeación Nacional, quien acogiendo definiciones principalmente de origen europeo, estableció el concepto de Política Nacional de Logística ((PNL), mediante el (CONPES 3547 del 27 de octubre de 2008)¹⁰, documento guía para el desarrollo de un sistema de plataformas logísticas en el país.

En ese orden de ideas, el DNP durante el período 2010 – 2014, contrato con las firmas Unión temporal SDG – Sigma GP, ALG Transportation, y Cal y Mayor Asociados la elaboración de los siguientes estudios:

- Localización, diseño y factibilidad de una Plataforma Logística en Puerto Salgar La Dorada vigencia 2013 - (ver mapa Anexo No. 1)*
- Localización, diseño y factibilidad de una Plataforma Logística en el ámbito logístico del Magdalena Medio vigencia 2013 (ver mapa Anexo No. 1)*
- Identificación y definición de potencialidades y posible localización de una Plataforma Logística en el ámbito logístico del Eje Cafetero vigencia 2013.
- Identificación y definición de potencialidades y posible localización de una Plataforma Logística en el ámbito logístico del Valle del Cauca vigencia 2008 (ver mapa Anexo No. 2)*

Dicha Política presenta nueve (9) ámbitos logísticos con madurez para el desarrollo de 20 plataformas¹¹ a lo largo del territorio colombiano con el fin de racionalizar y optimizar el desplazamiento de carga dentro del país, a través de la ordenación de flujos, la generación de economías de escala y sinergias entre actores.

¹⁰ El documento CONPES, define la plataforma logística como: "zona delimitada, en el interior de la cual se realizan, por parte de diferentes operadores, todas las actividades relativas al transporte, la logística y la distribución de mercancías, tanto para el tránsito nacional como internacional".

* Por la corresponsabilidad geográfica de los dos (2) estudios se anexa un solo mapa.

* Este estudio a pesar de no haberse desarrollado durante el periodo 2010 – 2014, se incluye en el presente análisis por tener relación directa con los demás estudios realizados en el cuatrienio.

¹¹ Como resultado del análisis de los costos de Distribución Física Internacional (DFI) aplicados a Colombia, se recomendó una red de 20 plataformas en todo el país con ubicación en los siguientes puntos: Ipiales, Tumaco, Cali, Buga, Buenaventura, Bogotá, Manizales, Medellín, Puerto Berrio, Bucaramanga, Barrancabermeja, Cúcuta, Urabá, Montería, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Maicao, Valledupar y Armenia.

En ese sentido se da un carácter general sin relacionarlo aun con un modelo de negocio promotor o desarrollador del proyecto¹², de hecho en el mismo documento se establecen los servicios que típicamente se ofrecen en este tipo de infraestructura, a saber:

- Almacenaje, distribución y manipulación a la carga.
- Servicios al transporte y transbordo de carga tanto terrestre, aéreo, fluvial y marítimo.
- Servicios a los vehículos.
- Servicios a las personas y empresas.
- Servicios generales, entre otros.

Otro aspecto a considerar incluye los objetivos que se definen en los Términos de Referencia que justifican las consultorías: *El objetivo general de las consultorías es realizar los estudios preparatorios para promover el desarrollo de unas plataformas logísticas en el ámbito logístico del Pacífico Colombiano, el Eje Cafetero y el Magdalena Medio que **aglomere servicios logísticos de valor agregado y promueva la diversificación de los mismos en el área de influencia de los proyectos.***

Marco Normativo para Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILEs)

Entre las normas aplicables al diseño de este tipo de infraestructuras logísticas se pueden relacionar:

¹² La definición del CONPES está muy relacionada con la que estaba vigente en Europa al momento de desarrollar los estudios de base de dicho documento de política. EUROPLATOFRMS establece que: "Un centro logístico es un área definida al interior de la cual se desarrollan todas las actividades relacionadas con el transporte, la logística y la distribución nacional e internacional, llevadas a cabo por varios operadores a través de operaciones comerciales. Los operadores pueden ser los dueños o arrendatarios de los edificios e instalaciones (bodegas, centros de distribución, áreas de almacenamiento, Oficinas, centros de camioneros, etc.) que se han construido en su interior." La definición además promueve que estas instalaciones se desarrollen y operen dentro de un marco de libre competencia y que preferiblemente debe ser servido por modos de transporte. Se recomienda además que el centro logístico multipropósito, sea administrado por una sola organización de naturaleza independiente y neutral (preferiblemente una asociación (público – privada) y finalmente enfatiza, dentro del marco europeo, la objetividad y estándares aplicables.

Ley 1508 de 2012¹³, Ley 9º de 1989¹⁴, Ley 152 de 1994¹⁵, Ley 388 de 1997¹⁶, Decreto 4002 de 2004¹⁷.

Además, el Decreto Nacional 2181 de 2006¹⁸ regula las disposiciones normativas, relativas a los planes parciales en lo que respecta al procedimiento para la formulación, revisión y adopción de un instrumento de gestión. De otra parte, el Decreto Nacional 4065 de 2008 se ocupa de establecer las condiciones para adelantar actuaciones de urbanización a través de planes parciales.

Adquisición de Predios para Plataformas Logísticas Especializadas (PLEs)

La propiedad de los predios se puede adquirir por expropiación. Al respecto se señala que bajo esas disposiciones normativas contenidas en la ley 388 de 1998 y el código de procedimiento civil, resulta factible adquirir bienes inmuebles a través de ofertas de compra o expropiaciones administrativas o judiciales para el desarrollo de intereses públicos de la nación, los departamentos o municipios según el caso.

No obstante lo anterior, una verdadera novedad respecto a los modos de adquirir predios para temas de infraestructura de transporte, es lo señalado en el artículo 83 de la Ley 1450 de 2011¹⁹, toda vez que, permite el ejercicio de dicha figura jurídica mediante la expropiación por motivos de utilidad pública.

Por lo anterior, es viable sostener que en la actualidad se podría adelantar un proceso de expropiación de predios con fundamento en motivos de utilidad pública para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, como lo son las Plataformas Logísticas Especializadas (PLEs). Para el efecto, deberá entonces observarse el procedimiento previsto expresamente en el artículo 83 de la disposición normativa antes citada.

¹³ Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

¹⁶ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.

¹⁸ Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.

¹⁹ "Artículo 83. Motivos de utilidad pública: Para efectos de decretar su expropiación, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, declárese de utilidad pública o interés social los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte".

Licencias Urbanísticas

En lo que respecta a la expedición de una licencia urbanística, cabe resaltar que la ley 1469 de 2010²⁰, es la disposición normativa que regula el tema sobre el particular y establece el procedimiento que debe surtir, una vez se hayan hecho, (i) las modificaciones e inclusiones necesarias respecto a los centros logísticos en consonancia con la ley 1450 de 2011²¹ y el documento CONPES 3547 y (ii) la expedición de un Plan Parcial si en efecto se considera necesario para la implementación del proyecto.

Estudio de Factibilidad Socioeconómica de las PLEs.

Según los estudios socioeconómicos analizados para la construcción de cada una de las PLs. éstos se basaron en la aplicación de las teorías de los excedentes de los consumidores y de los productores²². Esta comparación se hace bajo el principio del "beneficio o costo de la oportunidad", es decir, cuánto se gana el hacer algo respecto a una situación "sin hacer nada". Por esta razón, se comparan dos situaciones: CON y SIN proyecto (ver anexos Gráfico No. 4 y Gráfico No. 5). Por un lado, el funcionamiento de los macronodos logísticos sin el proyecto de la plataforma logística, y por otro, este mismo nodo pero con la implantación y puesta en servicio de dicha plataforma. Este supuesto, es la base de los análisis económicos, los beneficios que se obtienen en términos cualitativos y cuantitativos provienen de comparar dichas situaciones.

Marco normativo de las políticas estudiadas. Las más importantes son; Ley 1450 de 2011 (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014), Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013 (Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias), Decreto 736 del 10 de abril de 2014 (Por el cual se reglamenta la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte con la finalidad de asegurar la intermodalidad, multimodalidad, su articulación e integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 1682 de 2013), Decreto 946

²⁰ Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

²¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

²² Un principio muy común en la economía consiste en que cuando una persona deja de ganar dinero, realmente está perdiendo, y cuando deja de pagar dinero, está ganando. Sin embargo, las ganancias y pérdidas señaladas no son tangibles porque no forman un flujo de dinero como es el caso, por ejemplo, de un flujo de caja en una empresa o una ganancia de una persona en un negocio.

del 21 de mayo de 2014 (Por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y funciones), Decreto 947 del 21 de mayo de 2014 (Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y transporte y se establece su estructura), Resolución 1154 del 7 de mayo de 2014 (Por la cual se crea el grupo interno de trabajo de logística y carga y se deroga la resolución 0006359 de 2013), Resolución No.3655 del 19 de septiembre de 2013 (Por la cual se modifican los grupos internos de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones), Decreto 2685 de 1999 (por el cual se modifica la legislación aduanera), Decreto 1478 del 5 de agosto de 2014 por medio del cual se fijaron lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país y para la articulación de los actores que convergen sobre estos, Visión Colombia II centenario.

Documentos CONPES relacionados con la Política Nacional Logística (PNL) y el Transporte Intermodal y Multimodal (bases fundamentales)

Número	Título	Fecha
3527	Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP)	Junio - 08
3547	Política Nacional Logística en el país.	Oct - 08
3568	Avances de la Política Nacional Logística.	Feb - 09
3668	Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad ley 1253 de 2008.	Jun -10
3695	Concepto previo y favorable para la adición al contrato de Concesión de la Red Férrea.	Mar - 11
3744	Política Portuaria para un país más moderno.	Abril - 13
3748	Importancia estratégica de la rehabilitación de los corredores férreos La Dorada- Chiriguana.	Jun - 13
3758	Plan para restablecer la navegabilidad del Río Magdalena.	Ago - 13
3762	Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos –PINES	Ago - 13
3779	Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 15 millones de dólares, destinado a financiar parcialmente la implementación de la Política Nacional Logística.	Oct - 13

2.1.1 Información general de la política

Planeación de la Política

Según el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014, la política de infraestructura de transporte estará enmarcada en procesos, integrales de planificación con un nivel avanzado de los estudios técnicos para la toma de decisiones; en la definición de lineamientos estratégicos para el sector en materia de adaptación y mitigación del riesgo frente a desastres naturales.

“En el proceso de planificación se estructurará la política de maduración de proyectos, cuyo objetivo principal será el cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos de inversión, para que estos de manera previa a su ejecución, cuenten con estudios de factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social, predial y del riesgo, que permitan un adecuado esquema de asignación de responsabilidades asociadas a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura”.

Planteamientos que resultan coherentes con los análisis y estudios sobre Política Nacional Logística (PNL) que se han venido realizando desde comienzos del año 2000, donde se empieza a analizar los costos logísticos como elemento que contribuía o restringía la competitividad de los países²³, adoptándose posteriormente esta estrategia, con su respectiva misión y visión, a corto, mediano y largo plazo como política de Estado mediante los CONPES 3527 y 3547 de 2008, con las cuales se espera desarrollar y consolidar la competitividad del aparato productivo colombiano en un contexto de mayor interacción nacional e internacional.

La visión del sistema logístico nacional para el 2019 (según los anteriores CONPES) se describe en los siguientes términos:

“[para 2019] Colombia deberá contar con un Sistema Logístico Nacional que integre las cadenas de abastecimiento, con una infraestructura de transporte de calidad que promueva la intermodalidad, apoyada en tecnologías de la información y las comunicaciones que faciliten el intercambio comercial, generando valor agregado mediante la adopción continua de mejores prácticas empresariales, de logística y transporte”.

La visión a 2032, o sea a largo plazo, fue establecida por la Comisión Nacional de Competitividad en julio de 2007 de la siguiente manera: “En 2032 Colombia será

²³ Avances en la ejecución de la política Nacional Logística (documentos CONPES 3547 de 2008).

uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza. Para alcanzarla, los sectores público y privado deben alinear y coordinar sus acciones hacia ese objetivo común”²⁴.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dentro del capítulo de Infraestructura para la Competitividad se planteó como línea estratégica, el impulso de los Servicios de Logística y Transporte, con el propósito de apoyar el desarrollo del transporte y la infraestructura del país, incentivando acciones para la formación de la Política Nacional Logística (PNL), con lo cual se plantearon como principales referentes los siguientes:

- Marco institucional e información logística: Fortalecimiento del marco institucional del sector Logístico, con el fin de desarrollar nuevas herramientas para la implementación de la PNL y mejorar la coordinación de los sectores público y privado responsables de la política.
- Transporte intermodal, plataformas y logística urbana: En esta área en el plan Nacional de Desarrollo se planteó impulsar la complementariedad modal, mejorar la navegabilidad del modo fluvial y el sistema férreo, generando condiciones para la promoción e interacción de estos modos.
- Promoción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE): Se plantea como meta la elaboración de estudios de factibilidad para la creación de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE), promocionadas por el Gobierno y desarrolladas por parte el sector privado.

De igual forma como parte de la Política de Regulación del Transporte, se proyectó fortalecer la vigilancia a partir de la información del Índice de Costos de Transporte de Carga (ICTC) que tiene el DANE, con el fin de tener una referencia sobre los precios que conforman el valor de los fletes y junto con el Departamento Nacional de Planeación –DNP- desarrollar el Índice de Costos Logísticos (ICL) que hará parte

²⁴ El Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó en 2010 el documento CONPES 3568 como seguimiento al documento CONPES 3547, el cual añade tres iniciativas de creación de plataformas logísticas a las propuestas en el documento anterior.

del Observatorio Nacional de Logística de Cargas, y de esta manera avanzar en el desmonte del uso de la tabla de fletes.

Por otra parte, con el fin de reducir las asimetrías de información se fijó como propósito la implementación del Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC), como parte del RUNT y como mejora del manifiesto de carga electrónico, el cual servirá como insumo para el Observatorio Nacional de Logística.

Corredores logísticos

En el documento Conpes 3547 de 2008 se identificaron catorce (14) Corredores logísticos funcionales en Colombia en los cuales se distribuía la producción nacional. Estos serán la base para la establecer los corredores logísticos de importancia estratégica (Decreto 1478 de 2014).

Información en logística

En la comunicación del Ministerio de Transporte (radicado CGR 2014ER0135100) se señala "La ausencia de indicadores logísticos que permitan identificar las falencias en la continuidad de la prestación de los servicios logísticos y de transporte a cadenas productivas y de servicios, ha hecho que el MT enfoque sus esfuerzos en la identificación in situ de las dinámicas oferta/demanda de forma transversal a los diferentes sectores productivos."

Plataformas Logísticas

Colombia carece de una eficiente articulación de los modos de transporte, al no existir instalaciones especializadas en logística, lo cual conlleva que no se haga un óptimo uso de la infraestructura existente.

El gobierno y el sector privado, no han generado un importante interés en el desarrollo de proyectos de Plataformas Logísticas Especializadas (PLEs), el desarrollo de estas infraestructuras ha respondido más a una situación de necesidades logísticas particulares, que a criterios de planificación enfocados a la competitividad del país, lo que ha generado un impacto negativo en el desarrollo territorial, en la medida de no contar con los lineamientos para su ordenamiento e implementación.

De otra parte, es importante mencionar en este punto, los elementos o causas de la problemática de la Política Nacional Logística en Colombia, que fueron

enunciados en el diagnóstico sobre (PNL) por Guasch y Kogan²⁵ y complementado con los resultados del Logistics Performance Index (LPI)²⁶ cuya conclusión fue “el deficiente funcionamiento del sistema logístico nacional reduce la competitividad de los productos nacionales al dificultar su inserción eficaz, eficiente y oportuna en los mercados globales”. Los seis elementos resultantes del diagnóstico son:

1. *Debilidad en la institucionalidad:* la logística, como elemento transversal al transporte, comercio y desarrollo empresarial y a los sectores público y privado, debe generar espacios de discusión y acuerdo que permitan definir los objetivos y acciones y coordinar a los diferentes actores para su ejecución.
2. *Ausencia o dispersión de información:* Hay gran segmentación, dispersión o falta de información de logística en el país, y no hay ningún tipo de instituciones o herramientas que recojan y procesen actualmente la información.
3. *Deficiencias en la infraestructura:* en diferentes informes y comparaciones internacionales siempre se identifica la infraestructura como uno de los factores que más afecta las actividades comerciales e industriales en el país. El análisis de costos de DFI señala que cerca del 75% de este indicador está relacionado con infraestructura de transporte, y por consiguiente mejoras en ella tendrían un alto impacto del valor agregado sobre el costo logístico. Finalmente, se menciona una deficiente articulación de los modos de transporte y de instalaciones especializadas en logística.
4. *Multiplicidad de procesos de comercio exterior:* Según las cifras presentadas en el Doing Business²⁷ (frases en inglés que traducidas al español significa-

²⁵ V Foro de Competitividad de las Américas. Motor de la Competitividad en América Latina y el Caribe Autor: Jose Luis Guasch.

²⁶ Índice de desempeño logístico (LPI) por encontrarse escrito en inglés. El puntaje general del Índice de Desempeño Logístico refleja las percepciones de la logística de un país basadas en la eficiencia del proceso del despacho de aduana, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de acordar embarques a precios competitivos, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la frecuencia con la cual los embarques llegan al consignatario en el tiempo programado.

²⁷ En un resumen de los datos del Doing Business 2014 para la economía seleccionada, se presenta la tabla con la clasificación global de la “Facilidad de hacer negocios” (entre 189 economías) y la clasificación por cada tema. También lista la distancia a la frontera (DAF)**. El resto de tablas resumen los principales indicadores por cada tema y tienen como punto de referencia a las medias regionales y a los países OCDE de altos ingresos.

escuela para hacer negocios-) sugieren que la exportación de un contenedor desde Colombia requiere, en promedio 6 documentos, demora 24 días y tiene un costo asociado de US\$1,067, mientras que para la importación se requieren 8 documentos, toma 20 días y cuesta US\$1,160. Lo anterior contrasta con lo señalado por el documento *Doing Business* en el sentido de que cada día adicional para exportar un producto reduce las exportaciones en 1%. Lo anterior debe contrastarse con economías desarrolladas en las que las importaciones o exportaciones toman la mitad o menos del tiempo, requieren la mitad de los documentos, y tienen un costo que puede ser cerca de dos terceras partes del de Colombia, y ello a pesar de los mayores niveles de ingreso de los trabajadores.

5. *Bajo uso y aprovechamiento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs):* Aunque hay ya en Colombia una oferta de servicios asociados a las TICs para logística, el uso y aprovechamiento es aún incipiente.
6. *Deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos y de transporte:* Colombia ocupa el puesto 86 del ranking de idoneidad logística. Entre las dificultades observadas están diversos problemas en los servicios puerta a puerta, oportunidades de mejora de los servicios postales, incertidumbres asociadas a los esquemas de contratación y distribución de responsabilidades entre el generador y los transportadores y falta de puntos de intercambio modal que soporten servicios logísticos de mayor complejidad.

La operación del transporte sobre la red de comercio exterior

En las gráficas que se adjuntan en los anexos del presente estudio se observa un esquema sin proyecto de Plataforma Logística (PL) y otro con proyecto de PL desde el interior del país hasta el Puerto de Buenaventura, en los estudios de factibilidad motivo de análisis se realizaron los análisis de costos a cada una de las propuestas y se determinó que el esquema general con PL induce a unos beneficios o ahorros sobre el transporte de la carga en la red de comercio exterior, desde su origen, hasta su destino final, teniendo en cuenta la reducción en los costos de operación vehicular, la reducción del tiempo de viaje de la carga, los ahorros por disminución en accidentes de tránsito y la reducción de las emisiones contaminantes ²⁸:

²⁸ Estudio de factibilidad para identificar potencialidades y posible localización de una plataforma logística en el ámbito logístico del Valle del Cauca.

Objetivo de la Política

El objetivo general de la PNL es desarrollar un Sistema Logístico Nacional articulado y enfocado a la competitividad del país, el cual se describe en los siguientes términos:

"[...] "apoyar la generación de alto valor agregado de bienes, a través de la optimización de la estructura de costos de la distribución física de los mismos, mediante el uso eficiente de la capacidad instalada de la infraestructura de transporte y logística, con una oferta de servicios en términos de calidad, oportunidad, eficacia, eficiencia y seguridad, que equilibre la creciente demanda productiva del país, haciéndola más competitiva en mercados nacionales y en la economía global."29

Desde el punto de vista de las consultorías sobre las plataformas logísticas, motivo de análisis, se puede decir que el objetivo general de éstas, es identificar, estimar y justificar la oferta potencial de servicios a ser prestados y con potencial a ser desarrollados dentro de cada Plataforma, describiendo el tipo de cadenas logísticas a atender, cuantificando sus necesidades, vulnerabilidades y restricciones en el corto, mediano y largo plazo, las cuales cumplirían los siguientes propósitos

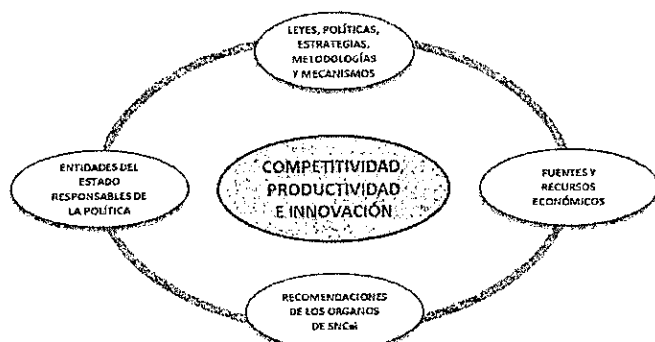
- Facilitar la operación de servicios de transporte de carga multimodales, promoviendo un nodo de intermodalidad en el que puedan transbordar cargas entre los modos aéreo, carretero, férreo y fluvial, facilitando el acceso a grandes mercados tanto a nivel nacional como internacional.
- Facilitar el desarrollo de servicios de transporte que ofrezcan tanto operaciones directas como consolidadas a nivel nacional.
- Contribuir a la reducción del costo de transporte a través de los distintos modos que operan en el país.
- De manera paralela generar infraestructuras para soportar el movimiento de comunicaciones y de dinero, asociadas con equipos de computación, redes de fibra óptica, redes inalámbricas o de telefonía tradicional.

²⁹ Avances en la ejecución de la Política Nacional Logística, (Documento CONPES 3547 de 2008).

2.1.2 Actores

En la actualidad todo el conjunto de normas, programas, recursos e instituciones del país que están relacionadas con la Política Nacional de Competitividad, se encuentran agrupados bajo el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCel-, cuyo objetivo es la coordinación de las actividades que realizan las instancias públicas y privadas relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas necesarias para fortalecer la posición competitiva del país en los mercados interno y externo en el Gráfico No. 2 se observan los componentes del Sistema Nacional de Competitividad

Gráfico No. 2. Componentes del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación³⁰



Elaboró: CGR – DES Infraestructura

Tal como lo estableció el decreto 1500 de 2012 hacen parte del SNCel: i) La Comisión Nacional de Competitividad e Innovación -CNCel-; ii) Las Comisiones Regionales de Competitividad -CRC- y iii) Coordinación Nacional de las CRC, ejercida por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con el apoyo de Confecámaras.

La CNC, creada en el 2006³¹ y transformada mediante el decreto 1500 de 2012 en la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación CNCel, es el órgano principal del Sistema y actúa como asesor del gobierno nacional y de concertación entre éste, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y la competitividad del país y sus regiones. De esta Comisión hacen parte : el Presidente de la República, el Alto Consejero Presidencial para la Gestión Pública y Privada, los Ministros del Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda y

³⁰ Ley 1500 de 2012.

³¹ Decreto 2828 de 2006.

Crédito Público; Justicia y del Derecho; Defensa Nacional; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; y Cultura; los Directores del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS y el Servicio Nacional de Aprendizaje y de la DIAN, los Presidentes de Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN, la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con educación tecnológica – ACIET, de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio- Confecámaras, del Consejo Privado de Competitividad; el de Bancóldex y el de Proexport, los de las Federación Colombiana de Municipios y Departamentos, así como cuatro (4) representantes de las CRC, dos (2) representantes de los gremios económicos y dos (2) representantes del sector laboral designados por las centrales obreras.

La CNCel está integrada por varios Comités Técnicos Mixtos, que se empezaron a crear a partir de 2006 como un espacio de diálogo entre el sector público y el privado en temas relacionados con competitividad. A la fecha, se han creado 14 de estos Comités, dentro de los cuales se encuentra el de Logística y transporte. No obstante a la fecha solo algunos se encuentran en funcionamiento.³²

La expresión local del sistema lo constituyen las Comisiones Regionales de Competitividad -CRC- que son las encargadas de coordinar y articular al interior de cada departamento la implementación de las políticas desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa; y de fomento de la cultura para el emprendimiento.

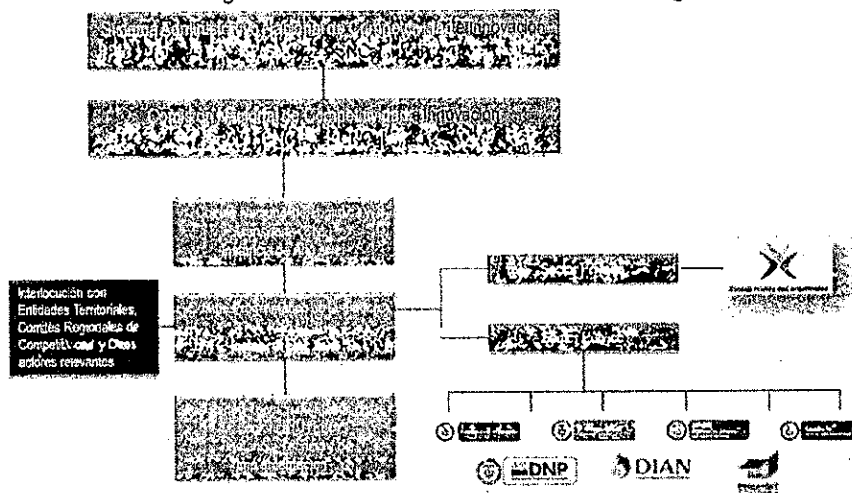
Las CRC fueron creadas formalmente en 2008, y actualmente existe una para cada departamento. Están conformadas por representantes de las entidades territoriales, la academia, las agremiaciones y otros actores relacionados con el desarrollo de las regiones.

Entre otras, dentro de sus funciones las CRC deben coordinar la actualización de los PRC – Planes Regionales de Competitividad y articularlos con los objetivos del Plan de Desarrollo nacional y el Plan de Desarrollo Territorial y apoyar la implementación de la Política a nivel territorial.

³² Diez de estos fueron creados por acuerdo de voluntades y los restantes por Resolución y Decreto. En la actualidad solo 9 de ellos se encuentran en funcionamiento.

En el Gráfico No. 3 se presenta el arreglo institucional que se configuró entre 2010 -2014 de acuerdo con lo descrito anteriormente

Gráfico No. 3. Arreglo Institucional Política Nacional de Logística



Fuente: Ministerio de Transporte. Elaboró: CGR - DES Infraestructura

De acuerdo con el Documento CONPES 3527 de 2008, que contiene las estrategias para el desarrollo del sistema logístico nacional y su apoyo efectivo al incremento de competitividad y productividad, los actores se pueden clasificar así:

- Sector productivo en general: El cual demanda servicios de gestión y movilización de los bienes que produce, sus necesidades están enfocadas a contar con una oferta de servicios acorde a su productividad y que a precios razonables contribuyan con la inserción de los productos en sus mercados objetivos.
- Los prestadores de servicios: son los encargados de proveer los servicios de calidad en condiciones razonables de rentabilidad, mediante la innovación y adopción de mejores prácticas, tales como transporte, almacenamiento, inventariado, etc.
- El Estado³³: Tiene la función de crear el entorno regulatorio para optimizar el funcionamiento de las relaciones entre los diversos actores de la logística y

³³ Entre las entidades gubernamentales que participan en los procesos logísticos están: Ministerios de Comercio, Industria y Turismo; Minas y Energía; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Transporte; Protección Social; Relaciones Exteriores; Agricultura; Defensa; Hacienda y Crédito Público y Cultura; las Superintendencias de Industria y Comercio y de Vigilancia y Seguridad Privada;

el transporte, de promover mecanismos óptimos para el control de las mercancías que faciliten y promuevan el comercio exterior colombiano, así como el facilitar y proveer de infraestructura de transporte³⁴ y tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, con la calidad y capacidad (actual y futura) para soportar las expectativas del crecimiento de los flujos de intercambio de bienes.

Las siguientes son las principales entidades del sector transporte vinculadas con la Política y su rol con la misma.

Ministerio de Transporte

De acuerdo con el Decreto número 087 de 2011 “El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.” Sus funciones se encuentran establecidas en el mismo decreto, especialmente nos aplica para esta auditoria el numeral 2.12 del artículo segundo “Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.”

El Ministerio es la cabeza del sector transporte y tiene adscritas las siguientes entidades: Instituto Nacional de Vías, Invías, Agencia Nacional de Infraestructura, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, Superintendencia de Puertos y Transporte, Supertransporte.

Entidades, comités y consejos competentes a cargo de las políticas de Transporte Intermodal y Multimodal

“En el marco del Sistema Nacional de competitividad se crea el Comité Nacional de Logística que tiene como objetivo general: “Articular y hacer seguimiento a la implementación de la política Nacional Logística y gestionar las medidas conducentes a optimizar la eficiencia en toda la cadena de abastecimiento en

Incoder; ICA; Ingeominas; Invima; Indumil; Dirección Nacional de Estupefacientes y el Fondo Nacional de Estupefacientes; Policía Nacional con Antinarcóticos, Fiscal Aduanera y de Carreteras; Dimar; Ani; Invías; Cormagdalena; Aerocivil.

³⁴ De estas instalaciones, las plataformas logísticas se constituyen en la infraestructura especializada que permite acoger la actividad logística y organizar el transporte en las condiciones óptimas para los operadores, la movilidad y el territorio.

beneficio de la competitividad de la economía nacional³⁵. También hacen parte: El Comité Programático de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL).

Instituto Nacional de Vías

De acuerdo con el Artículo 1º del decreto 2056 de 2003 "*Objeto del Instituto Nacional de Vías*. El Instituto Nacional de Vías, Invías, tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte"; destaca como una de sus funciones, la contenida en el Artículo segundo del mismo decreto numeral "2.17 Coordinar con el Instituto Nacional de Concesiones, Inco, la entrega, mediante acto administrativo, de la infraestructura de transporte, en desarrollo de los contratos de concesión."

Agencia Nacional de Infraestructura

El Artículo 3º del Decreto Numero 4165 de 2011 señala "OBJETO. Como consecuencia del cambio de naturaleza, la Agencia Nacional de Infraestructura tendrá por objeto planear, Coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación." El cambio de naturaleza se refiere al anterior INCO.

Superintendencia de Puertos y Transporte

De conformidad con el Artículo 40 del Decreto 101 de 2000 tiene delegada las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte que le fueron atribuidas por el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República.

³⁵ Respuesta MINTRANSPORTE radicado CGR 2014ER0135100

El objeto de la delegación definido por el Artículo 3 del Decreto 2741 de 2001, es: "Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte, inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes, inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte y inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte.

A su vez en el Artículo 4, dice que son sujetos de la inspección, vigilancia y control delegados "Los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato, sobre los cuales se ejercerá inspección y vigilancia", "Los operadores portuarios."

Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - Cormagdalena

El artículo 331 de la Constitución Política de Colombia señala respecto de la creación de esta entidad "encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables"

Es "un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley."³⁶

En el plan de acción 2009-2011 de la entidad se estableció su visión 2019 respecto del programa de navegación y actividad portuaria en los siguientes términos "CORMAGDALENA ofertará hasta mil Kilómetros de la hidrovía del Río Magdalena desde Puerto Salgar - La Dorada hasta Barranquilla y Cartagena, con una capacidad de movilización de carga hasta de 8.3 millones de toneladas,

³⁶ Ley 161 de 1994

garantizando el mantenimiento de un canal navegable seguro las 24 horas, con puertos adecuados para un servicio de transporte intermodal eficiente y competitivo a través de sistemas de concesión y operación privada.”

A su vez el objetivo general del plan de acción 2012-2014 fue “Ejercer efectivamente todas las áreas misionales de la corporación, recuperando las condiciones de navegabilidad en el río como proyecto prioritario, generando rentabilidad a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos y orientando el manejo ambiental y ordenamiento hidrológico de la cuenca.”

2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Si bien para 2010 se había experimentado un mejoramiento en diferentes aspectos relativos a servicios de transporte y logística, no había sido suficiente para alcanzar los niveles de desempeño de algunos países de referencia. Por tal motivo, y en el entendido que la adopción de medidas descoordinadas en la materia representaba una alta vulnerabilidad para el Sistema Logístico y la Implementación de la PNL, el Plan Nacional de Desarrollo planteó el fortalecimiento del marco institucional del sector logístico, proponiendo entre otras medidas, la creación del Comité Nacional de Logística de Transporte CNL, de la Coordinación Programática de Logística – CPL y la Unidad Técnica de Ejecución Logística-UTL.

Esta ampliación institucional perseguía el aumento de la operatividad, el desarrollo de nuevas herramientas de actuación para la implementación de la PNL, y el mejoramiento de la coordinación de los sectores público y privado.

El CPL estaría compuesto por representantes de las mismas entidades que conforman el Comité, y tendría la misión de orientar operativamente y de hacer seguimiento a las actividades asociadas a los lineamientos de la Política. Así como la de articular y estar en continua comunicación con las CRC acompañando y apoyando los ejercicios de planeación estratégica.³⁷

En respuesta a lo dispuesto en el PND, el 21 de diciembre de 2010 la CNC creó el Comité Nacional de Logística de Transporte CNL, conformado por el Alto Consejero para la gestión Pública y privada, el Subdirector del DNP, el Viceministro de Transporte, el Viceministro de Desarrollo empresarial, el Director de la DIAN, el Presidente de Proexport, y el Presidente del Consejo Privado de Competitividad o

³⁷ Para ello el Plan Nacional prevé el fortalecimiento institucional y técnico de las CRC en temas específicos de Infraestructura y Logística.

sus respectivos delegados. Tal como figura en su acta de creación el objetivo general del CNL es el de articular y hacer seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Logística y gestionar las medidas conducentes a optimizar la eficiencia en toda la cadena de abastecimiento en beneficio de la competitividad de la economía nacional.

En misma acta de creación se deja por sentado que cada uno de los miembros del CNL designará representantes permanentes para la conformación del CPL, para dar orientaciones técnicas, operativas y de seguimiento a las actividades asociadas a la PNL. No obstante, se desconoce cómo está conformado, como opera y cuáles son las funciones específicas que le fueron delegadas en el marco de la Política, y por lo tanto su contribución al fortalecimiento del esquema institucional.

Situación similar a la ocurrida con la Unidad Técnica UTEL, que de acuerdo al Plan tendría como objetivo principal el ejercicio de la secretaría técnica del CNL, desde donde se estructurarían las actividades para la implementación de la PNL. Esta unidad estaría compuesta por profesionales especializados en temas de transporte y logística, economía procesos productivos y ambientales del Ministerio de Transporte y del DNP. No obstante la única información disponible es la que aparece en el acta de creación del Comité, donde se señalan las funciones que tendrá la Unidad en el momento en que sea creada, pero se desconoce desde cuando está funcionando y quienes lo conforman.

Es importante mencionar que de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Transporte se podría inferir que hay una UTEL en el DNP y otra en el Ministerio, conformada por el Grupo Interno de Logística y Carga³⁸. Situación que parece reafirmarse al revisar algunas de las funciones conferidas a este grupo³⁹, sobre la conformación de las Gerencias de Corredores Logísticos Integrales y la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Logística; funciones que originalmente estarían en cabeza de la UTEL, según lo dispuesto en el PND.

Esta situación además de complicar aún más el de por si enredado marco institucional, atomizando las funciones y responsabilidades; resulta incompatible con las funciones propuestas para la UTEL en el acta de creación del CNL.

De otra parte, al examinar la totalidad de funciones a cargo del Grupo Interno del Ministerio de Transporte, llama la atención que además se le asignan a éste, la Formulación de la Política Nacional Logística y la Coordinación, sectorial e intersectorial de las actividades propias para su implementación.

³⁸ Creado por la Resolución 1154 de mayo 07 de 2014.

³⁹ Resolución 1154 de mayo 07 de 2014.

Funciones que sin lugar a dudas, deben corresponder a un órgano de alto nivel, en el que concurren los diferentes actores del sector, y en el que puedan ponerse de manifiesto los intereses y objetivos de la Política de una forma Integral. Esta asignación funcional entonces afecta los esfuerzos integradores del Sistema y con la razón de ser de algunos espacios de interacción como la Comisión Nacional de Competitividad.

En el mismo sentido, resulta pertinente evaluar la capacidad institucional de este grupo conformado por 6 funcionarios de planta y 3 contratistas del MT, para adelantar las funciones antes señaladas.

Con base en la información acopiada durante la actuación especial, principalmente la respuesta del Ministerio de Transporte (radicado de la Contraloría General de la República 2014ER0135100 del 01-10-2014) al cuestionario enviado por este ente de control bajo el radicado 2014EE0149656 del 12-09-2014 se pueden realizar las siguientes precisiones con respecto a la política pública en cuestión, considerando solamente aquellos aspectos o acciones que favorecían la intermodalidad del transporte, entendida como un conjunto de modos y nodos que funcionan en una relación sinérgica, más allá de las estrategias para fortalecer los diferentes modos de transporte desde el punto de vista funcional individual por modo, que no es el motivo de esta actuación especial.

Normatividad

A través de la ley de infraestructura 1682 del 22 de noviembre de 2013 se adoptaron medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se concedieron facultades extraordinarias. Dos de los artículos incluidos en esta norma favorecen la intermodalidad:

“Artículo 9º. Intermodalidad, multimodalidad, articulación e integración. Los proyectos de infraestructura se planificarán con la finalidad de asegurar la intermodalidad de la infraestructura de transporte, la multimodalidad de los servicios que se prestan y la articulación e integración entre los diversos modos de transporte, en aras de lograr la conectividad de las diferentes regiones del país y de estas con el exterior.

El gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los ciento veinte días calendario siguiente”

"Artículo 69°. Corredores logísticos estratégicos. El Ministerio de Transporte podrá establecer corredores logísticos de importancia estratégica para el país. Cuando se encuentren definidos dichos corredores, el Ministerio convocara a los municipios comprendidos en el corredor para expedir en caso de ser necesario, de manera conjunta y coordinada la reglamentación relativa al flujo de carga."

Como consecuencia se expidieron los decretos 736 del 10 de abril de 2014 por el cual se reglamentó la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte con la finalidad de asegurar la intermodalidad, multimodalidad, su articulación e integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 1682 de 2013 y el Decreto 1478 del 5 de agosto de 2014 por medio del cual se fijaron lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país y para la articulación de los actores que convergen sobre estos, y se dictaron otras disposiciones.

Creación del entorno institucional

En el 2011 se crea el Viceministerio de Transporte encargado de los aspectos de política y regulación técnica de servicios de transporte avanzando en la consolidación y fortalecimiento de la capacidad institucional para ejecutar la política nacional logística.

Se crean además el grupo de logística y carga y, el Grupo de Desarrollo Intermodal.

Información en Logística

Se realizó en el año 2013 la actualización de la matriz origen - destino de carga para determinar flujos de carga y hacer la medición de tiempos logísticos en los principales nodos del país. Se logró también con este mecanismo, establecer los principales corredores de carga y corroborar los corredores funcionales señalados en el Conpes 3547 de 2008.

También se adelantó la recolección y análisis de datos para determinar tiempos logísticos en los principales, puertos marítimos y centros de producción y consumo, para operaciones de transporte de carga por carretera, así como tiempos de espera, cargue y descargue en los mismos nodos.

Se formuló una fase II del MOV, para contratar con recursos de crédito del BID para la implementación de la política nacional logística cuyo alcance incluirá "incorporar nuevos escenarios de infraestructura multimodal en el modelo de oferta vehicular y analizar su impacto".

Actualmente se está construyendo el sistema de información denominado INSIDE – Integrador de sistemas de entornamiento para el manejo correspondiente en los sitios de cargue y descargue de todos los actores de la cadena.

Corredores logísticos articulados

Actualmente se trabaja la reglamentación para seis corredores logísticos con sus respectivos ramales cuyos objetivos incluyen, efectuar las inversiones en infraestructura para la logística y, articular la infraestructura y los servicios sobre los cuales se presta el transporte. La validación se está realizando en el marco de la investigación: Estudio del sistema logístico de carga en los principales corredores de Colombia.

Provisión de servicios de calidad en logística y transporte

Se adelantó un estudio llamado “Análisis de las condiciones de operación de los patios de contenedores (PC) en Colombia” para sugerir estrategias de mejoramiento en el tema.

Objetivos, líneas de acción y metas específicas establecidas por la entidad. Valores asignados y ejecución

En una operación para la política nacional logística, se gestionaron en el año 2011 con el BID el financiamiento por hasta el equivalente a US \$300 millones, el cual hacía parte de un programa con condiciones. Una de ellas; la creación del Comité Nacional de Logística (CNL, antes COMIFAL). Sin embargo en el oficio del Ministerio del transporte no se especifican los valores ejecutados ni los conceptos que fueron afectados con estos recursos de crédito porque ellos mismos aclaran que, “los recursos recibidos fueron utilizados por el Gobierno Nacional como libre destinación”.

Como resultado se recibieron dos cooperaciones técnicas; la primera el “PROYECTO DE APOYO PARA MEJORAR EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LOGÍSTICA DE CARGA Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO” por US\$600.000 y la segunda el “PROYECTO DE APOYO A LA INICIATIVA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL TRANSPORTE DE CARGA” por US\$600.000, en ambos proyectos los recursos fueron administrados por el BID.

Para una segunda operación el objetivo fue “apoyar al gobierno en dar continuidad a los planes y programas que derivaron de la primera operación y en profundizar la mejora de los servicios logísticos y de transporte de cargas, tanto aquellos orientados al mercado interno como los que buscan ampliar la presencia del comercio exterior (importaciones y exportaciones) en el conjunto de la economía (...)”⁴⁰ Operación autorizada con el Conpes 3779 de octubre de 2013 “concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$15 millones de dólares o su equivalente en otras monedas destinado a financiar parcialmente la implementación de la política nacional logística”. Al respecto de esta operación se definieron cuatro (4) componentes uno de los cuales a cargo del Ministerio de Transporte y los otros del DNP.

De los recursos de esta segunda operación para el año 2014 fueron asignados al programa de apoyo a la implementación de la política nacional logística \$3000 millones de pesos, de los cuales se habían comprometido a 23 de septiembre \$388.34 millones de pesos.

De recursos de la nación se apropiaron para la vigencia 2014 (Mintransporte) con destino a la política nacional logística \$1000 millones de pesos de los cuales a 30 de septiembre no se habían realizado compromisos.

Para los años anteriores, con destino a la política nacional logística se presentaron los siguientes comportamientos: en el 2011 no se apropiaron recursos, en el 2012 se apropiaron \$3500 millones de pesos sin realizar compromisos, en el 2013 se apropiaron \$2400 millones de pesos sin realizar compromisos.

Estudios de transporte intermodal o multimodal realizados o contratados por la entidad o entidades competentes con el propósito de reconocer las necesidades y oportunidades del mercado, la demanda potencial, los beneficiarios y las recomendaciones y conclusiones producto de los mismos.

Se realizaron tres estudios por parte del Ministerio de Transporte así:

- Plan estratégico intermodal de infraestructura de transporte – PEIT. entregado al Ministerio en Junio de 2013, con este se busca entre otros identificar las intervenciones en los diferentes modos de transporte para viabilizar la intermodalidad en el país; esta consultoría se realizó con el contrato No.150 de 2012 por \$1500 millones de pesos.

⁴⁰ Respuesta MINTRANSPORTE radicado CGR 2014ER0135100

- Plan Maestro fluvial para Colombia. Se suscribió un convenio en el 2013 con el Reino de los Países Bajos, cuyo propósito es identificar estrategias para el desarrollo fluvial, base para la consolidación del plan maestro.
- Altillanura. Se contrató la realización de la "Definición de la solución de transporte multimodal para el desarrollo de los departamentos del Meta, Casanare y Vichada" bajo el contrato No. 092 de septiembre de 2011 por un valor de \$750 millones de pesos.

Proyectos de investigación y/o desarrollo implementados o en etapa de planeación que hayan favorecido el transporte intermodal o multimodal con acompañamiento de la entidad competente. Indicar las ayudas financieras, los compromisos, los objetivos y metas y las características establecidas, entre otros y la correspondiente ejecución a la fecha.

En este punto se menciona el proyecto de investigación "Estudio del sistema logístico de carga en los principales corredores de Colombia – E TRANSCOL que se financio con el convenio 333 suscrito con COLCIENCIAS por valor de \$1238 millones de pesos.

Programas o proyectos de carácter privado o estatal ejecutados o en etapa de ejecución o planeación que tengan como propósito la implantación de acciones concretas que favorezcan el transporte intermodal o multimodal y que hayan sido acompañados o motivados por la entidad o entidades competentes. Ayudas financieras, los compromisos, los objetivos y metas y las características establecidas, entre otros y la correspondiente ejecución. Mecanismos de asociación como consorcios, acuerdos comerciales y etc.

Al respecto no se reportó por parte del Ministerio ninguna información adicional relevante.

Proyectos de infraestructura implementados o en etapa de planeación mediante los cuales se favorecen el transporte intermodal o multimodal, describiendo el código BPIN, los objetivos establecidos, las características generales del proyecto, la duración y la programación y otra información que se considere pertinente.

Se hace referencia al convenio interadministrativo de cooperación institucional suscrito entre el Ministerio de Transporte, el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital con el objeto de "Aunar esfuerzos mediante los mecanismos y actividades necesarias para la entrega por parte de la Nación y recibo por el

Departamento y el Distrito Capital de los corredores férreos y sus anexidades, con el fin de integrarlos al sistema de transporte masivo de la Región y del Distrito Capital (SITR y SITP, respectivamente). Se avanza en la entrega temporal de la infraestructura férrea para el proyecto "Metro Liger Regional Urbano" – MLRU.

Respecto de los proyectos de infraestructura el Ministerio agrega "Dando cumplimiento a lo ordenado en el Plan Nacional de Desarrollo, ya se inició la adjudicación de concesiones de cuarta generación 4G, a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI en los modos carretero, fluvial, marítimo y aéreo; con el fin de consolidar la intermodalidad. En los modos férreo y marítimo se viene desarrollando la estructuración de proyectos de gran importancia logística para el país."

Tecnologías (cuales y como se están utilizando) que favorecen el transporte intermodal o multimodal.

En este punto se hace alusión al estudio de la demanda que finalizo en 2013 denominado "Plan estratégico intermodal de infraestructura de transporte – PEIT" que propone el desarrollo eficiente de la red nacional mediante el uso de modelos de transporte. También se menciona el estudio desarrollado "Definición de la solución de transporte multimodal para el desarrollo de los departamentos del Meta, Casanare y Vichada denominado "Altillanura".

Oferta de servicios de transporte intermodal o multimodal implementadas a la luz de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y los de la propia entidad. Informar sobre ventajas precios, accesibilidad, ahorro de tiempo, etc.

En este punto no se reportó por parte del Ministerio ninguna información.

Mecanismos de seguimiento a las políticas que favorecen el transporte intermodal o multimodal cuyo propósito sea: verificar el avance de los objetivos, líneas de acción y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y demás planes, programas y proyectos de la entidad competente.

Se realiza a través del SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno), seleccionando básicamente dos indicadores que aplicarían en este contexto intermodal o multimodal; el primero de ellos "Desarrollo de gerencias de corredores logísticos" con un avance del cuatrienio (reportado a 18 de Noviembre de 2014) igual=0% y, "promoción de plataformas logísticas (estudios de pre factibilidad)" con

un avance del cuatrienio (reportado a 18 de Noviembre de 2014) igual=100%, correspondiente a una meta para este periodo de 4 unidades.

También se hace un seguimiento mensual del proyecto "APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LOGÍSTICA NACIONAL" en el SPI - Sistema de seguimiento a proyectos de inversión, Código BPIN: 2011011000285.

Mecanismos para dar cumplimiento al artículo 4o del Decreto No. 736 de 2014.

Actualmente no existen; se prevé su diseño e implementación a través de la Unidad de Planeación de Infraestructura creada mediante el Decreto 946 de 2014.

Informes presentados por la entidad o entidades competentes respecto de la situación o avances del transporte intermodal y/o multimodal.

Se anexaron los documentos pertinentes en el oficio del Ministerio.

Indicadores de desempeño logístico implementados (producto, gestión u otros), las estadísticas que soportan la planeación y ejecución de la política, el impacto real observado desde la puesta en funcionamiento de los lineamientos de la política, las matrices de resultados y demás mecanismos, así como las cifras y datos actualizados inherentes al transporte intermodal y multimodal; como se ha incrementado la competitividad de este tipo de transporte frente al transporte por carretera.

No se presenta información al respecto.

Procesos de capacitación realizados al personal involucrado en las políticas que favorecen el transporte intermodal y multimodal respecto de los diferentes lineamientos y acciones planeadas y ejecutadas.

Se menciona la participación de 4 funcionarios en el I Congreso Internacional de Logística los días 21 y 22 de Agosto.

2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

Tal como se advierte en el documento Conpes 3547 de 2008, uno de los principales problemas del sector es la gran segmentación, dispersión y/o ausencia de información específica en logística. De allí, que el PND incorpore la creación y puesta en marcha del Primer Observatorio Nacional de Logística de Cargas (ONLC)

bajo el liderazgo de la UTEL, con el objetivo de consolidar, administrar y procesar información que refleje la evolución de la Logística del país, posibilitando el diseño de políticas y acciones más efectivas en la materia.

En el 2013 el Gobierno Nacional estructuró, a nivel de diseño conceptual, el Observatorio Nacional de Logística -ONL- donde se definió una batería de indicadores clasificados en las siguientes seis familias: movimiento de carga en cada modo de transporte, tejido empresarial, dotación de infraestructura de transporte y logística, costos y tiempos logísticos e impacto medio ambiental del sector. Adicionalmente, se definió el proceso de recolección de información a corto y mediano plazo para la actualización anual de los indicadores, y se abordaron de manera preliminar aspectos relacionadas con la implementación de una futura herramienta tecnológica y la definición de un arreglo institucional para la administración del ONL.

A partir de la articulación del sector público y privado, la UTEL serviría también para conformar las Gerencias de corredores Logísticos Integrales.

En relación con el desarrollo de sistemas de información que sirvan de herramienta para ejercer la vigilancia y control que por competencia le corresponde al Ministerio de Transporte, en lo relacionado con el transporte terrestre de carga, mediante oficio radicado con No. 2014ER0146402 de fecha Octubre 28 de 2014, el Ministerio de Transporte, informa que en referencia al RNDC que fue implementado mediante la resolución 377 de 2013, *"el módulo para el reporte de información por parte de los generadores ya está disponible en la herramienta informática. Ello permitirá conocer en detalle las relaciones económicas entre los agentes del mercado en cuanto a valores transaccionales, de modo que se suprima la parcialidad de la información para los procesos de intervención. Será posible a partir de ahora comparar los valores pactados entre pares de actores para saber con precisión quienes gozan de posiciones aventajadas y quienes obtienen beneficios adicionales por ello"*.

Sin embargo, actualmente en el sistema solo están registradas 1.344 empresas⁴¹ de 2.640 empresas transportadoras de carga⁴² que se encuentran vigiladas por la Delegada de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, lo que conlleva a que se sigan presentando asimetrías de información.

⁴¹ Dato remitido mediante oficio radicado por el Ministerio de Transporte con No. 0141420371781 de fecha Octubre 9 de 2014.

⁴² Dato tomado del Informe de Gestión 2010-2014, Superintendente de Puertos y Transporte, Agosto de 2014. Pág. 29.

De igual forma se presenta con el SICE-TAC, que se ha ido implementando a partir del decreto 2092 de 2011 y el decreto 2228 de 2013, con los cuales se adoptó la política de libertad vigilada y se eliminó la tabla de fletes, el SICETAC se ha venido actualizando junto con el Índice de Costos de Transporte de Carga –ICTC- que realiza el DANE para construir una herramienta que permita generar unos costos de referencia que recojan la información necesaria para la regulación de la política por parte del Ministerio de Transporte.

Actualmente estas herramientas siguen en construcción y no se han definido plazos para lograr los objetivos planteados con la implementación de estos sistemas, ni los mecanismos para el adecuado cumplimiento por cada uno de los actores de la cadena.

Batería de Indicadores

Tabla No. 2 ejecuciones presupuestales por el rubro de inversión Mintransporte

APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LOGÍSTICA NACIONAL

VIGENCIA	VR.APROPIADO \$	VR.COMPROMETIDO \$	EJECUCION %
2011	0	0	NA
2012	3.500.000.000	0	0
2013	2.400.000.000	0	0
2014	3.000.000.000* 1.000.000.000**	388.340.000* 0**	12.9% 0

Elaboro DES Infraestructura - * Conpes 3779 de 2013 con recursos comprometidos a 23/09/2014, ** recursos de la nación sin compromisos a 30/09/2014

Tabla No. 2 SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno) indicador 4

Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - Sinergia - Seguimiento

Información de avance anual del indicador

INDICADOR: 4. Promoción de plataformas logísticas (estudios de prefactibilidad)

Fecha de reporte: 20/11/2014

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014		0	
Ago-Dic 2010		1	
Ene-Dic 2011	0	0	
Ene-Dic 2012	1	0	0
Ene-Dic 2013	2	3	150

Avenida La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 Pisos 4 al 10 • Código Postal 111321- PBX: 6477000
 Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloria.gov.co

Ene-Ago 2014

Ene-Dic 2014

2010-2014

0

4

4

100

Esta meta fue establecida en la tabla III-8 del PND 2010-2014, la cual quedo señalada como "Número de infraestructuras logísticas especializadas en desarrollo (Fase estudios o construcción)" cuya unidad correspondió a; número, con una línea base de 4 y una meta del cuatrienio de 6.

Histórico de notas del indicador. (Fuente SINERGIA) se extractan los siguientes comentarios: Nota del viernes, 31 - diciembre - 2010 - En el 2010 se finalizó el primer estudio de Plataforma Logística en el Valle del Cauca, Nota del martes, 30 - abril - 2013 - Se finalizó el estudio para la localización, diseño y factibilidad de la plataforma logística de Puerto Salgar - La Dorada., Nota del viernes, 31 - mayo - 2013 - Se finalizó el estudio para la localización, diseño y factibilidad de la plataforma logística del Eje Cafetero, Nota del martes, 31 - diciembre - 2013 - Al finalizar el segundo semestre de 2013 se finalizó el estudio de prefactibilidad del Magdalena Medio, para un total de 3 estudios finalizados en el año en curso.

Tabla No. 3 SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno) indicador 3

Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - Sinergia - Seguimiento

Información de avance anual del indicador

INDICADOR: 3. Desarrollo de gerencias de corredores logísticos

Fecha de reporte: 20/11/2014

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014		0	
Ago-Dic 2010		0	
Ene-Dic 2011	0	0	
Ene-Dic 2012	0	0	
Ene-Dic 2013	0	0	
Ene-Ago 2014			
Ene-Dic 2014	1		
2010-2014	1	0	0

Esta meta fue establecida en la tabla III-8 del PND 2010-2014, la cual quedo señalada como "Desarrollo de corredores logísticos" cuya unidad correspondió a; número, con una línea base de 0 y una meta del cuatrienio de 3.

Histórico de notas del indicador. (Fuente SINERGIA) se extractan los siguientes comentarios: Nota del viernes, 31 - mayo – 2013 - Sobre este indicador se solicitó ajustar la meta de 3 a 1 Gerencia de Corredor Logístico. Sobre la Gerencia de Corredor Logístico propuesto se tiene que a través del proyecto de investigación para la optimización de la cadena logística de transporte de carga en Colombia, del convenio entre Colciencias y Ministerio de Transporte, se estructurará la primera Gerencia de Corredor Logístico. El objetivo, es que una vez estructurado este corredor, se replique el modelo en los otros corredores de comercio exterior del país. La implementación de la Gerencia de Corredor Logístico se materializará a través de un acto administrativo. La fecha estimada de expedición del acto es el primer trimestre del 2014, Nota del miércoles, 30 - abril – 2014 - En el marco del proyecto de investigación E TRANSCOL, liderado por el Ministerio de Transporte, se definió el paradigma de modelado de los corredores logísticos bajo la filosofía de Dinámica de Sistemas, que permite tener en cuenta los diferentes factores de los subsistemas urbano-territorial, transporte, servicios logísticos y cadenas productivas, que impactan los indicadores de gestión de los corredores logísticos tales como tiempo, costo, flexibilidad y confiabilidad. Además del modelado, se definió la plataforma de software que permitirá la construcción del cuadro de mando para la toma de decisiones en logística, que con base en la información del RNDC y técnicas de la minería de datos, provee un marco conceptual y de análisis para el país en temas de logística y transporte de carga.

2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece la necesidad de fortalecer técnica e institucionalmente a las Comisiones Regionales de Competitividad en temas específicos de Infraestructura y Logística bajo los lineamientos del SNC, no se evidencian esfuerzos institucionales que apunten al cumplimiento de este objetivo.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación señala que “El apoyo brindado a las Comisiones Regionales de Competitividad se ha orientado al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las comisiones para el cumplimiento de los aspectos considerados en el Título III del Decreto 1500 de 2012, en el cual se establece como objetivo de cada Comisión Regional de Competitividad el coordinar

y articular, al interior del departamento, la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad. Por lo cual las acciones de fortalecimiento se han enfocado en estos temas, más no específicamente en el sector de infraestructura y logística”.⁴³

Mientras que el Ministerio de Industria reporta que para fortalecer las Comisiones, se lanzaron a través de iNNpulsa Colombia las convocatorias IFR-005 y CER-001 respectivamente, para adjudicar recursos de cofinanciación no reembolsables a propuestas con el objetivo de generar y fortalecer las capacidades de articulación, pensamiento estratégico, gestión y liderazgo de las Comisiones Regionales de Competitividad, que se encuentran actualmente en ejecución⁴⁴.

Tal como puede inferirse de la información suministrada, los temas de Infraestructura y Logística no resultaron relevantes dentro de las estrategias de fortalecimiento a estos actores locales. Esta, entre otras razones, podría explicar la debilidad institucional que se mantiene en las Comisiones Regionales, que a la fecha adolecen de capacidades técnicas y financieras que permitan la implementación de la PNL y por tanto el cumplimiento de los objetivos de la misma en torno a los temas de Logística y transporte.

El PND 2010-2014 definió para los servicios de transporte y logística, algunos lineamientos encaminados a consolidar la intermodalidad, como un proceso de complementariedad modal que integrara los servicios carretero, férreo, fluvial y marítimo. Lo anterior, respecto de la visión sectorial y principios de buen gobierno en el sector transporte, incluyó una concepción gerencial de carácter intermodal y de facilitación logística.

Como un antecedente ya se había liberado el Documento CONPES 3527 del 23 de junio de 2008 - Política Nacional de Competitividad y productividad (en correspondencia con los cinco pilares para la política de competitividad establecidos por la Comisión Nacional de Competitividad en Julio de 2007) que incluyó; la política nacional de logística (PNL) y la priorización de proyectos estratégicos de

⁴³ Radicado del DNP

⁴⁴ Información suministrada por el MinComercio.

infraestructura y logística para la competitividad con un modelo intermodal de transporte.

Posteriormente en el documento Conpes 3547 del 27 de octubre de 2008 – Política Nacional Logística, se dice que “un corredor logístico es aquel que articula de manera integral orígenes y destinos en aspectos físicos y funcionales como la infraestructura de transporte, los flujos de información y comunicaciones, las prácticas comerciales y de facilitación del comercio”, agregando además que “En la provisión de servicios influyen las expectativas evidentes de crecimiento de la carga, así como la necesidad de un mayor stock de infraestructura en los diferentes modos de transporte que permita la intermodalidad, lo cual necesariamente debe ir acompañado de una mayor oferta y diversificación de servicios.”

De los corredores fluviales el Documento CONPES 3758 de agosto 2013 – Plan para reestablecer la navegabilidad del Río Magdalena, invoca la necesidad de mejorar sus condiciones físicas para integrar esta hidrobía como un corredor logístico intermodal. También dice que es imperativo contar con conexiones intermodales en el río para que los servicios propios de este modo de transporte sean competitivos y operen en forma eficiente.

Ahora bien, en el documento Conpes 3668 de junio de 2010 - informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad ley 1253 de 2008, se señala: “En el marco de la logística sostenible, se busca poner en marcha estudios para el fomento del transporte intermodal como herramienta para la reducción de costos logísticos de comercio interno (...)” y agrega “(...) Además, se definirá una política de transporte intermodal, para que los modos de transporte (vial, férreo, fluvial, aéreo) se complementen, optimizando el uso de la infraestructura según las características de la carga.”

Uno de los antecedentes a esta política, correspondió al documento visión Colombia II centenario 2019 que habló de la utilización multimodal de la infraestructura del sector transporte como un principio acorde con las necesidades de desarrollo y los retos comerciales del país.

En cuanto al marco normativo, se tienen como logros de política; la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013 (Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los

proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias), el Decreto 736 del 10 de abril de 2014 (Por el cual se reglamenta la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte con la finalidad de asegurar la intermodalidad, multimodalidad, su articulación e integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 1682 de 2013), el Decreto 1478 del 5 de agosto de 2014 por medio del cual se fijaron lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país y para la articulación de los actores que convergen sobre estos, el Decreto 946 del 21 de mayo de 2014 (Por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y funciones) y, el Decreto 947 del 21 de mayo de 2014 (Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y transporte y se establece su estructura).

Respecto de otros resultados de la política podemos mencionar; la identificación de corredores logísticos en el documento Conpes 3547 de 2008 que serán la base para la establecer los corredores logísticos de importancia estratégica (Decreto 1478 de 2014), el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio para desarrollar la política nacional logística (creación del Viceministerio de Transporte, del grupo de logística y carga y, del Grupo de Desarrollo Intermodal), la actualización de la matriz origen – destino de carga, el establecimiento de los principales corredores de carga, la recolección y análisis de datos para determinar tiempos logísticos en los principales puertos marítimos y centros de producción y consumo, la formulación de la fase II del MOV (recursos del BID, para la implementación de la política nacional logística), la construcción en curso del sistema de información INSIDE (enturnamiento), el proceso que se sigue actualmente para reglamentar seis corredores logísticos, el desarrollo del estudio “Análisis de las condiciones de operación de los patios de contenedores (PC) en Colombia”, el recibo de las dos cooperaciones técnicas para proyectos de apoyo al uso de las TIC y eficiencia energética en el transporte de carga con recursos administrados por el BID, la gestión de recursos al programa de apoyo a la implementación de la política nacional logística, la realización de los estudios: Plan estratégico intermodal de infraestructura de transporte – PEIT, Plan Maestro fluvial para Colombia y Definición de la solución de transporte multimodal para el desarrollo de los departamentos del Meta, Casanare y Vichada.

También se destacan; el proyecto de investigación “Estudio del sistema logístico de carga en los principales corredores de Colombia – E TRANSCOL, el convenio interadministrativo de cooperación institucional para la entrega de los corredores férreos y sus anexidades (Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital) para integrarlos al sistema de transporte masivo de la Región y del Distrito Capital, el uso de modelos teóricos de transporte para el desarrollo eficiente de la red nacional, los seguimientos de dos indicadores de metas del PND 2010-2014 a través del SISMEG que dan cuenta del cumplimiento en el indicador “promoción de plataformas logísticas (estudios de pre factibilidad)” con un avance del cuatrienio (reportado a 18 de Noviembre de 2014) igual=100%, cumpliendo de esta manera la meta de 4 unidades para el periodo incluida en el PND, el seguimiento al proyecto “APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LOGÍSTICA NACIONAL” mediante el SPI y finalmente la participación de 4 funcionarios en el I Congreso Internacional de Logística los días 21 y 22 de Agosto.

En el desarrollo de la actuación especial se comunicaron 12 observaciones al Ministerio de Transporte, a la cuales dio respuesta mediante los oficios 2014ER0154387 y MT20141010418871, a partir de lo cual se configuraron 11 hallazgos, los que se describen a continuación:

Hallazgo 1. Administrativo. Avance en las acciones de la Política Nacional De Logística.

El esquema regulatorio de la tabla de fletes fue reemplazado por un esquema de libertad vigilada, bajo el cual el Ministerio de Transporte puede entrar a intervenir las relaciones económicas de algunas rutas individuales, si estas se alejan demasiado de unos costos promedio que están establecidos por el Ministerio de Transporte a través del “*Sistema de Información de Costos Eficientes del Transporte de Carga*” (SICE-TAC), el cual se soporta sobre el Índice de Costos del Transporte de Carga (ICTC) producido trimestralmente por el DANE.

El reto que se enfrenta actualmente es que tanto el ICTC como el SICE-TAC se actualicen de acuerdo con las frecuencias requeridas y que mantengan su reconocimiento y aceptación de los diferentes actores.

Si bien el SICE-TAC se encuentra funcionando, es necesario continuar con las otras acciones de la Política Nacional de Logística, como la formalización de la estructura empresarial, la regulación de la relación económica entre empresas de transporte y los propietarios de los vehículos, la revisión del marco normativo de habilitación de empresas para facilitar acceso, reducir la informalidad, fomentar la competencia y adicionalmente, para incrementar la aplicación de elementos logísticos y de valor agregado a la carga.

De igual forma se hace imperante continuar con el proceso de actualización y renovación del parque automotor de transporte de carga, que permita no solo reducir la edad promedio de la flota, sino también racionalizar el tamaño de la flota a las necesidades del país, el desarrollo de servicios logísticos así como mejorar las condiciones de seguridad en la operación.

Hallazgo 2. Administrativo. Sistema de Información Registro Nacional de Despacho de Carga – RNDC.

El Sistema de información del Registro Nacional de Despacho de Carga – RNDC, no cuenta con el registro completo de las diferentes empresas que son sujeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Transporte, lo cual no permite brindar un sistema de información eficiente que apoye la Política Nacional Logística en lo relacionado con el sistema de transporte terrestre de carga, reflejando debilidades en la implementación y avance del respectivo sistema y dificultando el adecuado seguimiento y consolidación de la Política Nacional Logística. De un total de 2685 empresas de cubrimiento nacional de transporte terrestre de carga⁴⁵ a la fecha de reporte, 1344 empresas se encuentran registradas en el sistema del RNDC⁴⁶.

Es así como la Contraloría General observa que no se ha logrado el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, del Observatorio Nacional de Logística de Carga (ONLC), cuya función principal está orientada a *"consolidar, administrar y procesar información del sector, que refleje la evolución de la logística"*

⁴⁵ Presentación: Transporte en Cifras – Estadísticas 2013, Ministerio de Transporte, en Tabla 39. Empresas de Cubrimiento Nacional de Pasajeros y Carga.

⁴⁶ Dato remitido mediante oficio radicado por el Ministerio de Transporte con No. 0141420371781 de fecha octubre 9 de 2014.

del país, posibilitando el diseño de políticas y la priorización de acciones para la eficiencia de las cadenas de abastecimiento, y que con un seguimiento efectivo de las mismas, determine la necesidad de reorientarlas o reformularlas⁴⁷ y del cual hace parte el sistema del Registro Nacional de Despacho de Carga.

Hallazgo 3. Administrativo. Fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Competitividad.

Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece la necesidad de fortalecer técnica e institucionalmente a las Comisiones Regionales de Competitividad en temas específicos de Infraestructura y Logística bajo los lineamientos del SNC, no se evidencian esfuerzos institucionales que apunten al cumplimiento de este objetivo.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación señala que “El apoyo brindado a las Comisiones Regionales de Competitividad se ha orientado al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las comisiones para el cumplimiento de los aspectos considerados en el Título III del Decreto 1500 de 2012, en el cual se establece como objetivo de cada Comisión Regional de Competitividad el coordinar y articular, al interior del departamento, la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad. Por lo cual las acciones de fortalecimiento se han enfocado en estos temas, más no específicamente en el sector de infraestructura y logística”.⁴⁸

Mientras que el Ministerio de Industria reporta que para fortalecer las Comisiones, se lanzaron a través de iNNpulsa Colombia las convocatorias IFR-005 y CER-001 respectivamente, para adjudicar recursos de cofinanciación no reembolsables a propuestas con el objetivo de generar y fortalecer las capacidades de articulación, pensamiento estratégico, gestión y liderazgo de las Comisiones Regionales de Competitividad, que se encuentran actualmente en ejecución⁴⁹.

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – Prosperidad para Todos, Infraestructura para la Competitividad, Servicios de Transporte y Logística, Marco Institucional e Información Logística. Pág. 140.

⁴⁸ Radicado del DNP

⁴⁹ Información suministrada por el MinComercio.

Tal como puede inferirse de la información suministrada, los temas de Infraestructura y Logística no resultaron relevantes dentro de las estrategias de fortalecimiento a estos actores locales. Esta, entre otras razones, podría explicar la debilidad institucional que se mantiene en las Comisiones Regionales, que a la fecha carecen de capacidades técnicas y financieras que permitan la implementación de la PNL y por tanto el cumplimiento de los objetivos de la misma en torno a los temas de Logística y transporte.

Hallazgo 4. Administrativo. El Observatorio Nacional

Tal como se advierte en el documento Conpes 3547 de 2008, uno de los principales problemas del sector es la gran segmentación, dispersión y/o ausencia de información específica en logística. De allí, que el PND incorporara la creación y puesta en marcha del Primer Observatorio Nacional de Logística de Cargas (ONLC) bajo el liderazgo de la UTEL, con el objetivo de consolidar, administrar y procesar información que refleje la evolución de la Logística del país, posibilitando el diseño de políticas y acciones más efectivas en la materia.

De acuerdo a la información suministrada por el DNP, en el 2013 se estructuró, a nivel de diseño conceptual, el Observatorio Nacional de Logística – ONL donde se definió una batería de indicadores clasificados en las siguientes seis familias: movimiento de carga en cada modo de transporte, tejido empresarial, dotación de infraestructura de transporte y logística, costos y tiempos logísticos e impacto medio ambiental del sector; y se abordaron de manera preliminar aspectos relacionadas con la implementación de una futura herramienta tecnológica y la definición de un arreglo institucional para la administración del ONL.

A partir de lo anterior, se puede inferir que el observatorio no se ha puesto en marcha aún y que la Información Logística del país aún no se encuentra disponible para reorientar o mejorar el diseño de las Políticas, manteniendo la debilidad documentada por el Conpes.

Hallazgo 5. Administrativo. Gestión para la consolidación de la intermodalidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció como uno de los propósitos de infraestructura para la competitividad, los servicios de transporte y logística enmarcados en una "nueva concepción de optimización del transporte", que permitiera "consolidar la intermodalidad".

Este empeño complementado con las acciones necesarias que la UTEL⁵⁰ adelantaría para "impulsar la complementariedad modal" y como lo señala el mismo documento, incentivando "(...) la asociación de empresas de transporte de carga de los modos férreo, carretero, fluvial y marítimo que migren de un esquema empresarial monomodal e independiente, a uno integrado y que promueva la intermodalidad.(...)" Trabajo que coordinaría el Ministerio de Transporte como parte de su estrategia de política y regulación de servicios.

Lo anterior acompasado con los Documentos CONPES 3527 de 2008 - Política Nacional de Competitividad y productividad y, 3547 del 2008 – Política Nacional Logística.

Ahora bien, en la respuesta al cuestionario de la CGR⁵¹ allegada por el Ministerio de Transporte en su comunicación 20141010346381 del 22-09-2014 y radicado de la Contraloría General de la República 2014ER0135100 del 01-10-2014 sobre el tema que nos ocupa, la Entidad no demostró el cumplimiento de los propósitos establecidos en el PND 2010-2014, por cuanto para el organismo de control no se evidencian resultados concretos que consoliden la intermodalidad⁵² en Colombia, más allá, de los estudios realizados (los cuales pueden ser relevantes en el planteamiento y desarrollo de la política), de los demás mecanismos de planeación y acción descritos en el informe de auditoría y, de las estrategias para fortalecer los diferentes modos de transporte desde el punto de vista funcional individual por modo, que no es el motivo de esta actuación especial.

El dictamen se presenta considerando los siguientes elementos de política pública, que fueron puestos a consideración de la Entidad mediante el cuestionario enviado con oficio radicado de la Contraloría General de la República 2014EE0149656 del

⁵⁰ Unidad Técnica de Ejecución Logística.

⁵¹ Radicado Contraloría General de la República 2014EE0149656 del 12-09-2014.

⁵² Transporte intermodal o multimodal Decreto No.736 de 2014.

12-09-2014 y posteriormente con la remisión de observaciones preliminares logística radicado 2014EE0175879 del 30-10-2014.

REGULACIÓN. Es solo hasta la Ley 1682 de noviembre de 2013, artículos 9 (sobre intermodalidad, multimodalidad, articulación e integración) y Artículo 69 (corredores logísticos estratégicos) que se adoptan algunas medidas. Posteriormente se expiden los decretos 736 de abril de 2014 (con el cual se reglamentó el artículo 9 de la ley 1682) y, el 1478 de 2014 (corredores logísticos de importancia estratégica para el país).

Así mismo con la resolución No. 6359 de diciembre de 2013 del Ministerio de Transporte se crea el grupo Interno de Trabajo de Logística y Carga, con una función de "Gestionar las actividades tendientes a impulsar la complementariedad modal, (...)". Esta resolución fue derogada posteriormente por la Resolución 1154 del 7 de mayo 2014, manteniendo el mismo grupo y función señalada anteriormente.

Estas Normas se aprueban prácticamente al final del periodo de vigencia del PND lo cual demuestra un bajo nivel de ejecución de este objetivo del cuatrienio, considerando que como antecedentes existían los Documentos Conpes del 2008 mencionados anteriormente.

CORREDORES LOGÍSTICOS INTERMODALES. No existen corredores logísticos intermodales definidos por el Ministerio de Transporte. Actualmente se tienen unos corredores logísticos funcionales definidos por el Conpes 3547 de 2008 sobre los cuales se parte para la identificación de corredores logísticos de importancia estratégica (artículo 2 del decreto 1478 del 5 de agosto de 2014) en el presente se tiene una propuesta preliminar.

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA. No se observa la implementación de programas o proyectos de carácter privado o estatal, ejecutados o en etapa de ejecución, que tengan como propósito la implantación de acciones concretas que favorezcan el transporte intermodal o multimodal, desde el punto de vista de la integración de modos, advirtiendo que los proyectos de infraestructura de transporte se vienen haciendo por separado en cada uno de los modos.

TECNOLOGÍAS. No se están utilizando tecnologías que favorezcan el transporte intermodal u multimodal.

DECRETO 736 DE 2014. No se distinguen mecanismos implementados para dar cumplimiento al artículo 4 del decreto 736 del 10 de abril de 2014.

INDICADORES, ESTADÍSTICAS Y CIFRAS DE POLÍTICA. No se observan los Indicadores de desempeño logístico implementados (producto, gestión u otros), las estadísticas que soportan la planeación y ejecución de la política, el impacto real observado desde la puesta en funcionamiento de los lineamientos de la política, las matrices de resultados y demás mecanismos, así como las cifras y datos actualizados inherentes al transporte intermodal y multimodal; ni como se ha incrementado la competitividad de este tipo de transporte frente al transporte por carretera.

CAPACITACIÓN. no se reconocen procesos de capacitación realizados al personal involucrado en las políticas que favorecen el transporte intermodal y multimodal respecto de los diferentes lineamientos y acciones planeadas y ejecutadas, escasamente se hace referencia a una capacitación de dos días para 4 funcionarios.

Hallazgo 6. Administrativo. Metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Aunque se observaron avances significativos en la Política Nacional Logística, como es la creación de una nueva institucionalidad para los temas logísticos, los resultados obtenidos, aún no han sido suficientes para alcanzar las metas propuestas, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, como es la planificación integral de la Política Nacional Logística, estudios técnicos con un nivel avanzado para la toma de decisiones y la definición de lineamientos estratégicos para el sector en materia de adaptación y mitigación del riesgo frente a desastres naturales, que permitan mejorar la movilidad, disminuir los costos en la operación vehicular, tanto por la reducción del tiempo de viaje de la carga, como por los ahorros por disminución en accidentes de tránsito.

Efecto que se refleja en el Informe Nacional de Competitividad, 2013 – 2014, a cargo del “Consejo Privado de Competitividad, Mejorando la Competitividad en Colombia”,

el país ocupó el puesto 117 entre 148, en materia de infraestructura para la competitividad, superado por países como Perú, Malasia y Suráfrica.

Hallazgo 7. Administrativo. Infraestructuras Logísticas Especializadas.

A pesar de su importancia estratégica para el almacenaje, distribución, manipulación y transbordo de carga tanto terrestre, aéreo, fluvial y marítimo, no se observan avances significativos en la implantación de las Plataformas Logísticas Especializadas; además, la construcción de las Plataformas Logísticas a pesar de ser un proyecto del orden nacional, lleva al replanteamiento de los Planes de Ordenamiento Territorial, situación que puede presentar una dificultad puntual relacionada con la construcción de estas infraestructuras.

No se observa en la nueva institucionalidad una coordinación que permita generar espacios de discusión sobre este particular y regule las acciones que tienen que ver con la articulación y/o desarrollo de estas infraestructuras de interés nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios donde se construirán estas infraestructuras, pues cualquier instalación de índole logística o industrial que se quiera realizar, está sujeta a esas normas locales.

Hallazgo 8. Administrativo. Deficiente articulación de los diferentes modos de transporte y Plataformas Logísticas Especializadas (PLE)

En el modo ferroviario, las expectativas de la futura operación de una línea férrea entre los puertos del Caribe y el centro del país aún no están definidas y no se observa una política de estado donde se evidencie la ejecución y puesta en marcha de este tipo de proyectos en el corto y mediano plazo, tampoco se observan proyectos con apropiación de recursos financieros destinados a la construcción de las Plataformas Logísticas Especializadas (PLEs), situación que contribuye para que en el país exista una deficiente articulación de los modos de transporte y el servicio de movilización de carga no se haga en términos de eficiencia, eficacia y oportunidad, afectando la productividad y competitividad del país.

Hallazgo 9. Administrativo. Sistemas de Información.

El programa de renovación del parque automotor de carga, creado a partir del decreto 2085 de 2008 y materializado en la resolución 7036 de 2012 que establece las condiciones y procedimientos para el reconocimiento económico por desintegración física total de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga y para el registro inicial de vehículos de carga por reposición, adopta entre otros criterios para el acceso al reconocimiento económico, vehículos de carga con Peso Bruto Vehicular (PBV) superior a 10.500 kilogramos, condición que se acredita con la validación de la información del Registro Nacional Automotor del RUNT o con el Registro Nacional de Carga previamente cargado en el RUNT.

Sin embargo de acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Transporte con base en el reporte del RUNT, de los 109 405 vehículos de tipo camión o tracto camión activos de modelos anteriores a 1989, 50 670 vehículos cumplen la condición respecto del PBV y 38 139 no registran datos del Peso Bruto Vehicular, situación que no permite conocer la realidad del sector y el impacto que el programa de renovación tendrá en el parque automotor de carga.

Hallazgo 10. Administrativo. Falta de claridad respecto a la reglamentación jurídica del Programa de Renovación del Parque Automotor de Carga.

El Decreto 2085 de 2008, por el cual se reglamenta el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga, ha sido objeto de múltiples modificaciones⁵³ y suspensiones, que han variado su objeto, el cual inicialmente adoptó *"medidas para el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga, mediante los mecanismos de reposición por desintegración física total o caución"* y con la modificación realizada con el decreto 2944 de 2013, se adoptan *"medidas para el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga, con Peso Bruto Vehicular (PBV) superior a diez mil quinientos (10.500) kilogramos, mediante el mecanismo de reposición por desintegración física total o hurto."*

⁵³ Decretos 2450 de 2008; 4654 de 2008, 1131 de 2009, 0486 de 2013, 1250 de 2013, 1769 de 2013 y 2944 de 2013.

Las múltiples modificaciones al alcance de las medidas para reglamentar el ingreso de vehículos al servicio público y particular de transporte terrestre de carga reflejan la falta de claridad respecto del ámbito regulatorio del programa y deja la posibilidad de ingreso de nuevos vehículos con PBV menor a 10.500 kilogramos mediante el mecanismo de caución establecido en el decreto 3525 de 2005, mecanismo que ha demostrado su ineficacia en el control del tamaño del parque automotor⁵⁴.

Hallazgo 11. Administrativo. Reglamentación de la edad del Parque Automotor de Carga

No existe reglamentación que determine la vida útil de los vehículos que prestan servicio público de transporte de carga y su consecuente salida de operación; la políticas y estrategias implementadas para modernizar el parque automotor de carga, establecen los procedimientos para el reconocimiento económico por desintegración física total de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga y para el registro inicial de vehículos de transporte de carga por reposición, las cuales están orientadas a vehículos activos de más de 25 años contados a partir de la matrícula inicial y peso bruto vehicular PBV mayor a 10.500 kilogramos, sin embargo este parámetro está por encima de la óptima de reposición de un camión que de acuerdo con el documento Conpes 3759 de 2013 se estimó entre 5 y 8 años para tracto-camiones y entre 8 y 13 para camiones⁵⁵.

La falta de esta reglamentación en la vida útil de los vehículos de carga tiene efectos sobre la accidentalidad vial, el mayor consumo de combustibles fósiles e insumos contaminantes, congestión de la red vial, emisiones contaminantes y mayores costos de transporte.

⁵⁴ Conpes 3759 de 2013.

⁵⁵ Datos obtenidos a partir del modelo HDM, Highway Development and Management Model – Desarrollado por el Banco Mundial desde 1969.

2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada

La Política Nacional Logística se encuentra enmarcada en lo establecido en los principios fundamentales del artículo 2º de la ley 105 de 1993, en lo correspondiente a la planeación que le corresponde al Estado, así como el control, la regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas. De la misma manera el artículo 29 de la Ley 336 de 1996 establece: *“Artículo 29.-En su condición rectora y orientadora del sector y del sistema nacional de transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, contratada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte”*. Actividades orientadas a generar condiciones de eficiencia en la operación del sector transporte, con el fin de que a partir de una adecuada distribución de los medios y los factores de producción, se obtengan los mayores beneficios para el conjunto de la sociedad, los cuales redundan en su bienestar.

La PNL cuenta con una institucionalidad robusta con la que no cuentan muchos de los países de la región, no obstante son pocos los avances que se han visto en la implementación en lo que se refiere a servicios de Logística y Transporte. La estructura Institucional de la estrategia es compleja, y la gran cantidad de actores y roles dificulta su efectiva articulación.

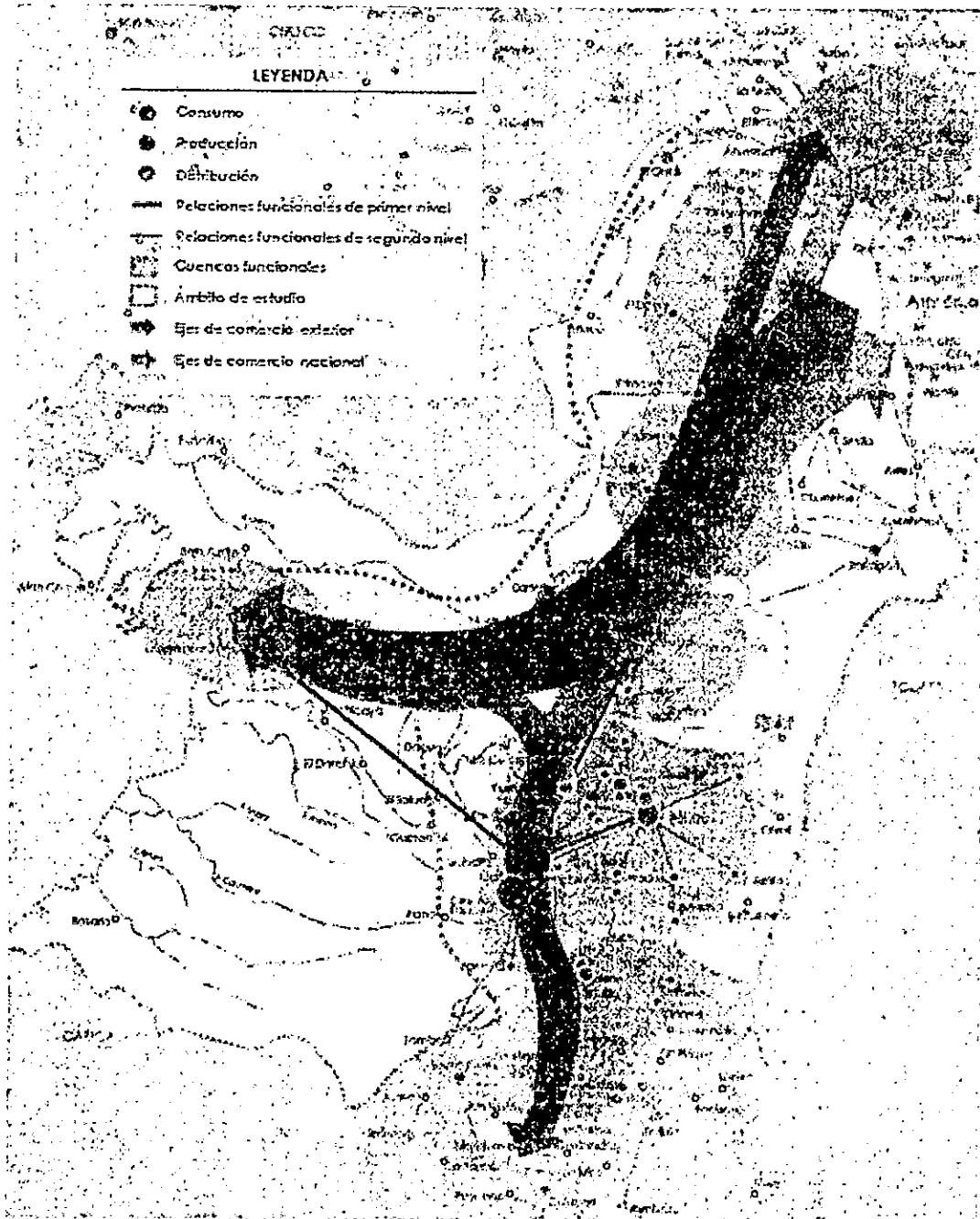
En teoría tres instancias públicas ostentan el liderazgo institucional: la Presidencia, el DNP, y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, pero ninguno de ellos en la práctica lo ejerce. Esta ausencia de una cabeza institucional con una visión integral y con la responsabilidad a cargo han dificultado los avances en la materia.

Se evidencian deficiencias en la coherencia y coordinación vertical y horizontal de la política, ya que la multiplicidad de funciones y actores dificulta la eficiencia de la intervención pública; así entre lo público y lo privado, entre lo nacional y lo local, y entre lo sectorial y lo transversal, muchas iniciativas se diluyen en el aparato institucional sin que lleguen a buen término.

3. ANEXOS

Anexo No. 2 Identificación y definición de potencialidades y posible localización de una Plataforma Logística en el ámbito logístico del Valle del Cauca vigencia 2008

Ejes de comercio exterior y nacional presentes en el ámbito de estudio



Fuente: ALG Transportación.

Gráfico No. 4 CON PROYECTO DE PLATAFORMA LOGÍSTICA

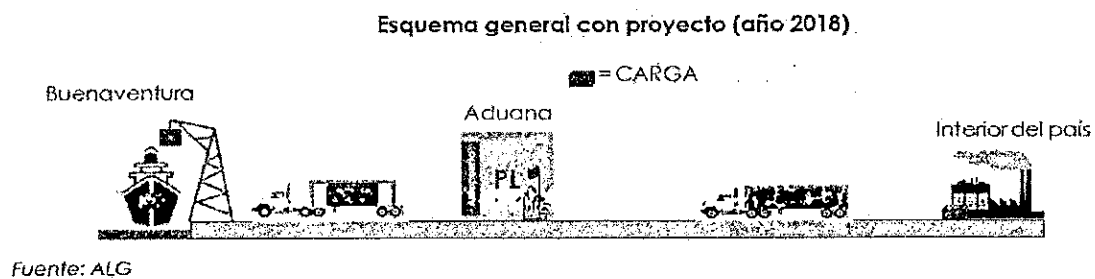


Gráfico No. 5 SIN PROYECTO DE PLATAFORMA LOGÍSTICA

