

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **COLOMBIA**

**APOYO A LA POLÍTICA DE TRANSPORTE INTERMODAL EN COLOMBIA**

**(CO-T1696)**

### **DOCUMENTO DEL PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Ariza Donado, Natalia (INE/TSP); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: Calatayud, Agustina (INE/TSP); Abogado: Sara Vila Saintetienne (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Ferro Briceno Paula Vanessa (INE/TSP); Lina Henao (INE/TSP); Mendez Diaz, Camila Andrea (INE/TSP); Ramirez Pimiento German Daniel (INE/TSP);

**COLOMBIA**  
**APOYO A LA POLÍTICA DE TRANSPORTE INTERMODAL EN COLOMBIA**  
**CO-T1696**

**RESUMEN DEL PROYECTO**

Tipo de Operación:	Cooperación Técnica
Sector:	TRANSPORTE
Subsector:	PLANIFICACIÓN LOGÍSTICA, TRANSPORTE MULTIMODAL Y PLATAFORMAS LOGÍSTICAS
Taxonomía de la CT:	Apoyo al Cliente
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	N/A
Unidad Técnica Responsable:	INE/TSP-Transporte
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	CAN/CCO-Representación Colombia
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank

**OBJETIVO DEL PROYECTO**

Promover el desarrollo de proyectos de infraestructura resiliente en Colombia y fomentar la multimodalidad, como mecanismo para impulsar la convergencia territorial y la consolidación de los procesos de paz. En particular, se apoyará al Gobierno de Colombia en: (i) la inclusión de componentes de resiliencia climática en la planificación y diseño de proyectos de infraestructura de transporte; y (ii) el fortalecimiento de las capacidades y de la reglamentación técnica para incentivar la inversión y mejorar la eficiencia de los modos de transporte aéreo, férreo, marítimo y fluvial.

**INFORMACIÓN FINANCIERA**

<b>Tipo de Financiamiento</b>	<b>Fondo</b>	<b>Monto en US\$</b>
TCN - No Reembolsable	W2B - OC SDP Ventanilla 2 - Infraestructura	200.000
<b>Financiamiento Total</b>		<b>200.000</b>
<b>Financiamiento de Contrapartida</b>		<b>0</b>
<b>Presupuesto Total del Proyecto</b>		<b>200.000</b>
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:	24 meses	
Periodo de Ejecución:	24 meses	

**INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL**

N/A

## I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1 **Diagnóstico.** En los últimos 20 años, el país ha incrementado la red de transporte carretero significativamente. En el modo carretero, se ha impulsado el desarrollo de 1160 km de vías secundarias en 21 tramos viales, con el fin de mejorar la conectividad en 18 departamentos. Actualmente, la infraestructura de transporte del país esté conformada principalmente por la red vial, complementada por modos férreo, fluvial, aéreo y sistemas urbanos de transporte público. El 81% del transporte de carga se moviliza por carretera, el 15% por ferrocarril y el 3% por vía acuática<sup>1</sup>. La operación del transporte enfrenta obstáculos persistentes como elevados tiempos de viaje, altos costos logísticos, congestión y frecuentes interrupciones por afectaciones climáticas o geotécnicas. La ausencia de integración modal agrava estos problemas, encareciendo los servicios y desincentivando el paso hacia opciones más limpias.
- 1.2 El desarrollo de modos de transporte alternativos al carretero, así como también del transporte multimodal enfrenta numerosos desafíos. Actualmente, el país cuenta con 182 aeropuertos, gestionados localmente, que proveen servicios esenciales a las comunidades apartadas, los cuales carecen de reglamentos técnicos, estándares de seguridad y resiliencia en su infraestructura. Por su parte, el país cuenta con 24.725 km de ríos, de los cuales apenas el 28,5% tienen capacidad de navegación permanente. El modo fluvial es utilizado principalmente en las zonas apartadas del país y su operación se ve afectada por la informalidad, altos costos de transporte, obsolescencia tecnológica e inseguridad, entre otros factores.
- 1.3 El país ha desarrollado una visión para el modo férreo con el Plan Maestro Ferroviario, que establece una ruta para definir un marco institucional, normativo y regulatorio orientado a estructurar y ejecutar proyectos ferroviarios que consideren la sostenibilidad, la rentabilidad y la competitividad en el largo plazo. Actualmente, este modo de transporte tiene una participación limitada en el sistema nacional de transporte de carga (15% frente al 81% del transporte por carretera en 2020). Aunque el país dispone de una red ferroviaria de 3.533 km, solo el 31% está operativa y no existe una red interconectada a nivel nacional. Entre 2015 y 2021, la inversión en transporte férreo osciló entre el 2,58% y el 1,08% del total de la inversión en transporte. Esta situación, junto con una capacidad institucional limitada y la ausencia de políticas públicas continuas, ha contribuido a la subutilización o abandono de parte de la infraestructura existente y a una marcada dependencia del transporte por carretera, lo que impacta en la eficiencia logística y acarrea impactos ambientales.
- 1.4 El sector portuario colombiano enfrenta desafíos significativos que limitan su desarrollo sostenible y resiliente. Aunque cuenta con nueve zonas principales operadas por 90 concesiones, movilizandando cerca de 170 millones de toneladas de carga, persisten obstáculos estructurales. Uno de los retos principales es la ausencia de mecanismos financieros, legales y regulatorios claros que permitan

---

<sup>1</sup> [\[1\] CAF, 2023. Transporte de carga y transporte interurbano de pasajeros en América Latina y el Caribe.](#)

incorporar de manera efectiva componentes de transición energética en el modelo portuario. A esto se suma que muchas concesiones actuales cuentan con plazos reducidos y un estado de madurez limitado, lo que dificulta la introducción de innovaciones ambientales. Adicionalmente, la exposición de las operaciones portuarias a eventos climáticos extremos incrementa los riesgos para la infraestructura y la eficiencia operativa.

- 1.5 Aunque planes como el PMTI 2021-2051 reconocen la necesidad de complementar la inversión carretera con regulaciones e inversiones que fomenten otros medios de transporte, aún es necesario impulsar la conectividad intermodal, finalizar los principales corredores logísticos e integrar proyectos clave para el transporte ferroviario, fluvial, aeroportuario y portuario.
- 1.6 **Solicitud.** La solicitud de esta CT fue realizada por el Ministerio de Transporte (MT), entidad responsable de desarrollar la normativa relacionada con todos los modos de transporte. Aunque el beneficiario directo de la CT es el MT, los beneficiarios indirectos serán todos los colombianos, ya que se espera lograr la articulación de los distintos programas y proyectos del sector de infraestructura y transporte. Esto incluye proyectos ferroviarios, portuarios y aeroportuarios, permitiendo la integración de todas las regiones del país y mejorando significativamente las condiciones de movilidad, una vez se implementen las acciones derivadas de esta CT.
- 1.7 **Objetivo.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es promover el desarrollo de proyectos de infraestructura resiliente en Colombia y fomentar la multimodalidad, como mecanismo para impulsar la convergencia territorial y la consolidación de los procesos de paz. En particular, se apoyará al Gobierno de Colombia en: (i) la inclusión de componentes de resiliencia climática en la planificación y diseño de proyectos de infraestructura de transporte; y (ii) el fortalecimiento de las capacidades y de la reglamentación técnica para incentivar la inversión y mejorar la eficiencia de los modos de transporte férreo, marítimo y fluvial.
- 1.8 **Complementariedad.** A continuación, se desarrolla cómo la intervención propuesta se alinea y contribuye a la visión estratégica del sector y del Banco:
- 1.9 **Cambio Climático.** A la vez de contribuir a las emisiones de gases contaminantes, el transporte sufre los impactos del cambio climático. En particular, la infraestructura de transporte en Colombia se ve influenciada por la variabilidad climática asociada con su posición geográfica en el trópico y con fenómenos climáticos como “El Niño” y “La Niña”, lo cual tiene repercusiones directas sobre todos los modos de transporte y altera sus operaciones o infraestructura<sup>2</sup>. Por ejemplo, el fenómeno de “La Niña” ocurrido entre octubre de 2010 y mayo de 2011 generó precipitaciones e inundaciones muy superiores a las observadas históricamente, requiriéndose una inversión de COP 30 billones de pesos (equivalentes a más de USD 7.000 millones) para la recuperación total de los

---

<sup>2</sup> Ludueña,C; Sanchez-Aragon, L; Álvarez, A; Romero, G; Calderón, Silvia; Gordillo, F. Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia: Transporte, 2016.

daños, de los cuales COP12 billones (equivalentes a más de USD 2.800 millones) correspondieron al sector transporte (BID-CEPAL-DNP, 2014). Durante este evento se presentaron afectaciones en la disponibilidad de la red vial del país, suspensiones de las operaciones de las líneas férreas y afectaciones en los equipos y sistemas eléctricos portuarios. Las modelaciones realizadas por el BID<sup>3</sup> indican que la infraestructura de transporte de Colombia estará significativamente expuesta a eventos climáticos extremos hacia mediados de siglo, lo que hace imperioso adecuarla de acuerdo con principios de adaptación y resiliencia.

- 1.10 **Género.** En Colombia existen 6.346 mujeres trabajando en aerolíneas, aeropuertos y agencias del estado que hacen presencia en los aeropuertos (Aerocivil, Ica, Migración y otros); en empresas de transporte terrestre y terminales; en cuerpos de agua y en las secretarías de tránsito y transporte de todo el país<sup>4</sup>. Según ese compendio, el 46% de las mujeres trabaja en transporte terrestre, el 37,9% en transporte aéreo, el 21% en Autoridades de Tránsito y Transporte y el 1,04% en cuerpos de agua. La mayoría de estas mujeres se desempeñan fundamentalmente en labores operativas, administrativas y de apoyo. La perspectiva de género se debe transversalizar en el diseño de los proyectos para abordar los desafíos de igualdad de género en el uso de la infraestructura y los servicios de transporte. Por ello, se requiere analizar las brechas, barreras y necesidades específicas de las mujeres como usuarias y empleadas del sector.
- 1.11 **Diversidad.** En Latinoamérica y el Caribe hay 85 millones de personas con discapacidad, y que en el transporte aún persisten barreras físicas y actitudinales que impiden su participación plena<sup>5</sup>. En Colombia existen tres grupos étnicos principales, los afrocolombianos, con 10,5 % de la población total; a población indígena, con el 3,4 %; y los rom o gitanos con el 0,01 %. Las comunidades étnicas en Colombia se concentran en las zonas fronterizas del país, en las áreas restorural, en contraste con la población no étnica alrededor de las áreas de cabecera, los grandes centros urbanos y en el centro de país<sup>6</sup>. Estas poblaciones se beneficiarán del diagnóstico y mejoras en la conectividad multimodal en el territorio y a zonas rurales que se plantea en esta CT, especialmente mediante la promoción del transporte fluvial y aéreo.
- 1.12 **Alineación Estratégica.** La CT se alinea con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631), con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad, al promover acciones tendientes a mejorar la conectividad de zonas aisladas del país; (ii) abordar el Cambio Climático (CC), al apoyar el desarrollo de políticas que impulsan la adaptación y resiliencia de la infraestructura de transporte; y (iii) impulsar un crecimiento

---

<sup>3</sup> Estudio “Transporte 2050: El camino hacia la descarbonización y la resiliencia climática en América Latina y el Caribe” (BID, 2023)

<sup>4</sup> [Superintendencia de Transporte, 2024](#)

<sup>5</sup> [El Transporte automotor de cargas en América Latina](#) (BID,2020)

<sup>6</sup> [Atlas Estadístico DANE](#)

- regional sostenible, al apoyar la provisión de infraestructura de transporte confiable y resiliente. También se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (ii) desarrollo productivo e innovación; (iii) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva; y (iv) integración regional.
- 1.13 La CT se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID Colombia 2024-2027 (GN-3238-3), en particular con el pilar estratégico para promover un mayor crecimiento y productividad y con el área transversal de acción climática.
- 1.14 La CT se alinea se alinea con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), al apoyar la provisión de infraestructura multimodal que mejora la accesibilidad, transitabilidad y seguridad. La operación es consistente con los Marcos Sectoriales de Transporte (GN-2740-12) impulsando la conectividad eficiente y resiliente en el país, CC (GN-2835-13), Integración y Comercio (GN-2715-12) y el Plan de Acción de Género y Diversidad 2022-2025 (GN-3116-1).
- 1.15 La CT se alinea con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario - Ventanilla 2 - Infraestructura (W2B) (GN-2819-14), principalmente en el área prioritaria de infraestructura sostenible y resiliente, al promover una inversión en el sector de infraestructura contemplando la seguridad vial como eje prioritario.

## II. COMPONENTES

- 2.1 **Componentes y resultados esperados.** La presente CT se desarrollará a través de los siguientes componentes:
- 2.2 **Componente I: Apoyo para el desarrollo de lineamientos de técnicos de infraestructura férrea resiliente y de bajo contenido en carbono (USD \$100,000.00).** Este componente financiará: (i) Desarrollo de lineamientos para la infraestructura y operación de proyectos ferroviarios con enfoque sostenible e inclusivo; (ii) asesoría técnica para el seguimiento y supervisión de temas ferroviarios.
- 2.3 Como parte de este componente, se desarrollará un estudio para desarrollar lineamientos para promover la estructuración de criterios de resiliencia, sostenibilidad e inclusividad en la infraestructura e iniciativas de descarbonización en el sector ferroviario, teniendo en cuenta (i) barreras comerciales, (ii) la construcción de la infraestructura y (iii) la operación; (iv) brechas de género y de movilidad del cuidado; (v) inclusión de Personas con Discapacidad, tanto en términos laborales como en infraestructura. Adicionalmente, se contratará una consultoría para realizar seguimiento a los proyectos ferroviarios en el país en proceso de preparación y estudios, y aquellos en ejecución y operación, con el fin de que cumplan con los criterios establecidos previamente.
- 2.4 **Componente II: Apoyo a las políticas y reglamentación técnica en los diferentes modos de transporte (USD \$100,000.00).** Este componente

financiará: (i) Plan de implementación para la conectividad multimodal con enfoque de género e inclusión; y (ii) asesoría legal para el seguimiento y supervisión de los proyectos.

- 2.5 Este componente desarrollará consultorías para la reglamentación técnica relacionada con los modos férreos, fluvial, marítimo y aéreo, incentivando el desarrollo multimodal en aras de promover un transporte eficiente, sostenible, inclusivo, de calidad y seguro, especialmente para las áreas remotas. Se enfocará en planes que promuevan la multimodalidad e incorporen consideraciones ambientales de desarrollo sostenible, resiliencia, género, inclusividad y diversidad.

### III. PRESUPUESTO

- 3.1 El presupuesto de la CT será de US\$200.000, financiados por la Ventanilla 2 del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario del Banco (W2B). No existirá una contrapartida y la distribución de costos se presenta en el siguiente cuadro:

#### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	BID	Financiamiento Total
Apoyo para el desarrollo de lineamientos de técnicos de infraestructura férrea resiliente y de bajo contenido en carbono	US\$100,000.00	US\$100,000.00
Apoyo a las políticas y reglamentación técnica en los diferentes modos de transporte	US\$100,000.00	US\$100,000.00
<b>Total</b>	<b>US\$200,000.00</b>	<b>US\$200,000.00</b>

### IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 La ejecución de la CT estará a cargo del Banco a través de la División de Transporte (INE/TSP), en respuesta a la solicitud realizada por el Gobierno Nacional de Colombia. Esta ejecución se justifica por una parte en la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones; y por otra, por el conocimiento de INE/TSP en el ámbito de trabajo de proyectos de movilidad en sistemas ferroviarios de carga y pasajeros. La experiencia previa del Banco, y particularmente la referida al apoyo brindado en los años recientes al Gobierno de Colombia (GdC), permitirá establecer de manera lógica y más robusta los lineamientos a implementar en una política ferroviaria integral. Asimismo, el Banco será encargado de la coordinación de las actividades con las firmas consultoras, consultores individuales y contrapartes involucradas, incluyendo diversas entidades como la UPIT o el DNP. Esto es consistente con las políticas operativas del Banco (OP-619-4) donde se establece, en su Anexo II, como criterio admisible para la ejecución de una CT por

el Banco, cuando se cuenta con una solicitud por escrito de parte del Beneficiario y el Banco cuenta con la experiencia necesaria y tiene la capacidad institucional para proveer y administrar los servicios de manera eficiente y oportuna.

- 4.2 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría. Con base en lo anterior, todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta CT han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo a la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices. El periodo de desembolso (incluye periodo de ejecución) será de 24 meses. La Representación del BID en CO actuará como Unidad Responsable del Desembolso (UDR). El Banco será responsable de la administración de los contratos, la aprobación de los informes, la realización de pagos y la evaluación de las consultorías. Todos los productos de conocimiento derivados de esta CT serán propiedad intelectual del Banco.

#### **V. RIESGOS POTENCIALES**

- 5.1 Por la naturaleza y actividades planteadas en la CT, no se identifican riesgos potenciales, al tratarse de consultorías cuyo trabajo en campo se limita a la realización de inspecciones y recolección de información necesaria para análisis y estudios. El jefe de equipo concluye que los riesgos asociados a la ejecución del proyecto son mitigados debido a que el Banco ejecutará la CT, ayudando así al cumplimiento de los tiempos.

#### **VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 6.1 No se identificaron excepciones a las políticas del Banco

#### **VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES**

- 7.1 Esta Cooperación Técnica está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos y los estudios ambientales y sociales asociados a los mismos; por lo tanto, los términos de referencia y los productos de esta TC serán consistentes con los requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (ESPF, por sus siglas en inglés) del Banco.

#### **ANEXOS REQUERIDOS:**

- Anexo I: Solicitud del Cliente
- Anexo II: Matriz de Resultados
- Anexo III: Términos de Referencia
- Anexo IV: Plan de Adquisiciones