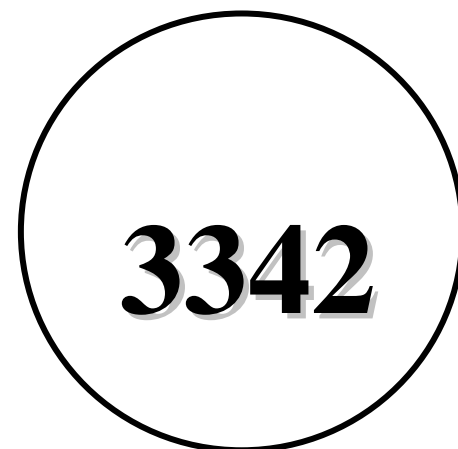


Documento

Conpes



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

**PLAN DE EXPANSIÓN PORTUARIA 2005 – 2006:
ESTRATEGIAS PARA LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR
PORTUARIO**

**DNP: DIES - ST
Ministerio de Transporte**

Versión aprobada

Bogotá D.C., 14 de marzo de 2005

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	SISTEMA PORTUARIO NACIONAL	5
	A. MISIÓN.....	6
	B. VISIÓN.....	7
	C. MODELO PORTUARIO	7
	1. Contexto Global.....	7
	2. Contexto Regional	8
	3. Contexto Nacional	9
	D. ESTRATEGIAS	10
	1. Costa Atlántica	10
	2. Costa Pacífica	11
	E. INVERSIONES PRIVADAS QUE DEBEN ESTIMULARSE.....	13
	F. INCREMENTO DE LA EFICIENCIA PORTUARIA	14
	1. Revisión del esquema contractual de concesiones portuarias	14
	2. Metodología de Cálculo de la Contraprestación	16
	3. Reorganización Institucional	16
	4. Recursos de Contraprestación	17
	5. Sistema de Información Estadística.....	20
	6. Seguridad.....	20
	7. Facilitación del Comercio y Logística.....	20
	G. OTROS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.....	22
	1. Muelles de Interés Social.....	22
	2. Muelles Marítimos de Interés Regional.....	22
	3. Protección a los Litorales Colombianos	22
	4. Muelles Destinados a la Actividad Marítima no Portuaria.....	23
	5. Manejo Integral de la Zona Costera	23
	6. Reversión de Infraestructura.....	24
	7. Muelles Carboneros	24
	8. Expansión Marginal de Terminales.....	25
	9. Puertos Fluviales	25
III.	RECOMENDACIONES	26

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el Plan de Expansión Portuaria para el período 2005 – 2006, y comprende la política del Gobierno Nacional para lograr el aumento de la competitividad del sector portuario.

En desarrollo de la política portuaria colombiana, el Gobierno Nacional ha expedido los planes de expansión portuaria que la implementan. En el presente documento, se precisan elementos básicos de la política portuaria nacional y se presenta a consideración el plan de expansión portuaria para el periodo 2005 – 2006, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la ley 1ª de 1991.

I. INTRODUCCIÓN

Gracias a la reforma implementada en 1991 y la consecuente vinculación de capital privado en la administración de los puertos, Colombia ha logrado posicionar sus terminales marítimos como eficientes en el contexto sudamericano y ha aumentado su competitividad frente a otros puertos en el Caribe. De esta transición los mayores beneficiarios han sido los usuarios debido a la reducción de tarifas y costos de transporte, y las navieras han sido objeto de menores tiempos de espera y de servicio. Los beneficios obtenidos se traducen en aumentos sustanciales de los indicadores básicos de prestación del servicio, descritos a continuación:

Cuadro No. 1 Desempeño Operativo

Indicador	Antes de 1993	2004
Tiempo Espera / Nave / Día	10	Horas o nula
Tiempo Atención / Buque / Puerto / Día	10	< 1 día
Horas Laborables / Día	16	24*
# Contenedores / Buque / Hora	16	> 50
Tarifa**	35,33	14,46

Fuente: Supertransporte

*Incluye Domingos y Festivos, 365 días

** Dolares de 2004

Aunque los resultados han sido satisfactorios, es necesario continuar la mejora progresiva del sistema portuario nacional, condición que se acentúa debido a las expectativas de crecimiento del comercio exterior y a los retos que impone la globalización económica.

La actividad y niveles de desarrollo de los puertos públicos colombianos muestran una tendencia hacia la especialización en el movimiento de carga: Santa Marta se identifica con los graneles sólidos y el carbón; Barranquilla es una terminal multipropósito; Cartagena viene desarrollando una vocación asociada al movimiento de contenedores con grandes expectativas en el negocio del trasbordo, con el riesgo implícito de la alta competencia con los puertos del Caribe, Centroamérica y las Antillas en proceso de expansión; Buenaventura es el puerto multipropósito del país con la responsabilidad de realizar los suministros a la región andina colombiana y con una participación creciente en el negocio del trasbordo de contenedores; y Tumaco, sigue siendo un puerto de cabotaje petrolero con crecientes exportaciones de granel líquido principalmente de aceite de palma, de acuerdo con sus características físicas y localización geográfica.

II. SISTEMA PORTUARIO NACIONAL

Durante el año 2004, el tráfico de mercancías por vía marítima experimentó un crecimiento cercano al 3,7% en todo el mundo en comparación con el año 2003¹, para Colombia esta cifra asciende al 9,0%. Por las regiones portuarias colombianas se movilizaron un total de 86,3 millones de toneladas, de las cuales el 81,9 millones (94,8%) correspondieron a movimientos de comercio exterior², tal y como se describe en el cuadro número 2:

Cuadro No. 2 Tráfico por Región Portuaria, Año 2004

Región Portuaria	C Exterior	Cabotaje	Fluvial	Transito	Total	Participación
Guajira	25.125.901	-	-	-	25.125.901	29,1%
Santa Marta - Ciénaga	27.087.161	28.999	-	3.695	27.119.855	31,4%
Bocas de Ceniza - Calamar	5.022.959	172.315	133.467	2.408	5.331.148	6,2%
Cartagena	7.509.485	242.497	780.590	2.275.972	10.808.544	12,5%
Golfo de Morrosquillo	6.689.110	40.269	-	-	6.729.380	7,8%
Golfo de Urabá	1.500.000	28.618	-	-	1.528.618	1,77%
Pacífico Medio	8.566.777	-	-	717.234	9.284.011	10,8%
Pacífico Sur	393.368	26.869	-	-	420.237	0,5%
Total	81.894.762	539.567	914.057	2.999.309	86.347.695	100,0%
Participación	94,8%	0,6%	1,1%	3,5%	100,0%	

Fuente: SuperTransporte

Se destacan las participaciones sobre el total, de las regiones portuarias de Guajira y Santa Marta – Ciénaga, por las cuales principalmente se realiza exportación de carbón; la región de Cartagena que crece en el tráfico de transbordo; y la región del pacífico medio por el tráfico multipropósito que maneja Buenaventura.

Por otro lado, del total de comercio exterior, 68,2 millones de toneladas (83,3% del comercio exterior) marcan una tendencia que cataloga a nuestros puertos como exportadores. A su vez, en cuanto al tipo de carga en comercio exterior, en el cuadro número 3 encontramos que en volumen, el carbón representó el 73,7% de las exportaciones y el 61,4% del total movilizado en el país.

¹ Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD

² Importaciones y exportaciones

Cuadro No. 3 Comercio Exterior por Tipo de Carga, Año 2004

Tipo de Carga	Exportación	Importación	Total	Participación
Carbón	50.273.366	-	50.273.366	61,4%
Contenedores	3.893.358	3.573.734	7.467.092	9,1%
Granel Líquido	6.829.303	1.469.112	8.298.415	10,1%
Granel Sólido	2.064.152	6.533.328	8.597.480	10,5%
Carga General	5.173.185	2.085.224	7.258.409	8,9%
Total	68.233.364	13.661.398	81.894.762	100,0%
Participación	83,3%	16,7%	100,0%	

Fuente: SuperTransporte

Por su parte, las 5 principales Sociedades Portuarias Regionales – SPR’s de uso público y propiedad de la Nación, sirvieron al sector productivo en general movilizándolo el 23,8% del total de la carga del país, y el 21,4% del comercio exterior colombiano, destacándose la SPR de Buenaventura movilizándolo el 46,3% de este tipo de carga.

Cuadro No. 4 Comercio Exterior en las Sociedades Portuarias Regionales - SPR, Año 2004

SPR	Importación	Exportación	Total	Participación
Barranquilla	1.873.119	931.820	2.804.939	16,3%
Buenaventura	5.258.532	2.705.709	7.964.241	46,3%
Cartagena	1.264.046	1.416.638	2.680.685	15,6%
Santa Marta	1.214.765	2.472.140	3.686.905	21,4%
Tumaco	-	62.134	62.134	0,4%
TOTAL	9.610.462	7.588.441	17.198.904	100,0%
PARTICIPACIÓN	55,9%	44,1%	100,0%	

Fuente: SuperTransporte

Por todo lo anterior, y como un punto de partida en la nueva política portuaria de nuestro país, reconociendo la importancia estratégica del transporte de mercancías por modo marítimo en la economía nacional, se considera necesaria la adopción de la misión y visión del sistema portuario nacional como lineamientos de política que enmarquen el desarrollo del sector.

A. MISIÓN

Alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible de los puertos colombianos, con la eficiente explotación de la infraestructura pública, la óptima vinculación de capital privado en el desarrollo del sector y la adecuada protección de las zonas de uso público y los recursos ambientales existentes, asegurando la mejora continua de los niveles de eficiencia, así como el aumento de la competitividad del sector facilitando el comercio exterior y generando crecimiento económico para el país.

B. VISIÓN

Tener un sistema portuario moderno, que articule las cadenas de abastecimiento globales y nacionales, con estándares de servicio y precios competitivos frente a los de otras economías regionales, y que aproveche las oportunidades de generar actividades de valor agregado. Igualmente, propiciar el desarrollo social en las áreas de influencia portuaria.

C. MODELO PORTUARIO

1. Contexto Global

Las principales características del sector naviero y portuario están determinadas por la alta concentración de la carga y la tendencia de contenerización de la misma, la cual concentra cerca del 45% del total movilizado en 5 firmas globales que operan terminales de contenedores con una alta tendencia en la participación de operadores privados en actividades portuarias a nivel mundial. Este hecho y la creciente capacidad de los buques determinan la jerarquización portuaria internacional, en la cual se consolidan grandes puertos especializados en el transbordo desde los cuales se realiza la distribución y recolección de la carga regional. (Gráfico No. 1)

Adicionalmente, han tomado una alta relevancia en el mercado marítimo internacional las posibilidades de encontrar y/o desarrollar actividades de valor agregado atractivas para las grandes navieras, sumándole la eficiencia y la seguridad en el terminal, convirtiendo a la relación entre el precio y la calidad como el determinante a la hora de escoger los puntos de atraque de un barco.

Grafico No. 1 Puertos de servicios mundial y de transbordo puro



Fuente: Eventos emergentes y su impacto en los puertos Colombianos. Paul E. Kent. 2003

2. Contexto Regional

El potencial de tráfico de un puerto depende, entre otros, de su proximidad a las rutas de comercio internacional. La ubicación estratégica de nuestro país con respecto a las rutas de comercio norte-sur³ / oriente-occidente⁴ crea una importante expectativa de posicionamiento competitivo a nivel regional.

Por otro lado, se deben tener en cuenta dos hechos en el ámbito regional que tendrán efecto directo en los patrones de las líneas navieras: en el corto plazo el aumento de las tarifas para el uso del canal de Panamá, beneficiaría a los puertos del Pacífico de acuerdo con su ubicación, y porque las tendencias indicarían que las líneas navieras buscarían alternativas de trasbordo para minimizar el uso del canal; en el mediano plazo los puertos del caribe se verían beneficiados en la medida en que el canal de Panamá aumente su capacidad⁵ y/o tienda a ser más económico, ya que podrían posicionarse como puertos alternativos para las líneas navieras en el mercado del trasbordo. Lo

³ Norte América – Sur América.

⁴ América- Europa – Asia.

⁵ Existen iniciativas conducentes al aumento de la capacidad del canal de Panamá.

anterior generaría una reducción de los fletes para el comercio exterior al convertirse los puertos en puntos atractivos para embarque y desembarque de mercancía.

Adicionalmente, se están consolidando nuevos servicios especializados tanto portuarios como marítimos, como en el caso del desarrollo portuario de Trinidad y Tobago en la consolidación del manejo de productos químicos y el potencial de desarrollo regional de servicios de carga en alta mar tipo *ro-ro*⁶ principalmente entre Estados Unidos y México.

3. Contexto Nacional

En el ámbito nacional, se espera un crecimiento de la demanda por la firma de tratados de libre comercio y otros acuerdos comerciales, que obligará la adopción de una logística más sofisticada por parte de cada uno de los eslabones de la cadena de comercio exterior. Todo esto se acentúa con el crecimiento del intercambio comercial intra-regional que marca una tendencia resaltada hacia el manejo de una sola región portuaria en el pacífico, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro No. 5 Origen / Destino Carga Contenerizada Año 2003

DESTINO / ORIGEN	ORIGEN / DESTINO						TOTAL
	SPR BUENAVENTURA	ZONA PORTUARIA CARTAGENA			SPR BARRANQUILLA	SPR SANTA MARTA	
		SPR CARTAGENA	CONTECAR	BOSQUE			
COSTA ESTE USA+CA	10,76%	15,49%	1,00%	2,40%	4,10%	2,46%	36,20%
SUR AMÉRICA/PACIFICO	13,95%	2,43%	0,10%	1,00%	0,83%	0,01%	18,31%
EUROPA	3,73%	7,30%	2,21%	0,30%	1,16%	2,26%	16,95%
ASIA	8,88%	1,66%	0,30%	0,01%	0,75%	0,25%	11,85%
COSTA OESTE USA+CA	4,42%	2,73%	0,26%	1,10%	1,88%	0,26%	10,66%
SUR AMÉRICA/ATLÁNTICO	0,96%	3,68%	0,26%	0,23%	0,85%	0,05%	6,03%
TOTAL	43%	33%	4%	5%	10%	5%	100%

No considera contenedores de transbordo, CA: Centro América, Cálculo sobre 367.264 contenedores.

Fuente: CEPAL

Por ello, es necesario acompañar este previsible incremento con unos niveles de inversión acordes a las perspectivas de la dinámica del mercado, tanto en inversión pública como en participación privada. Sin embargo, un condicionante en el incremento de la eficiencia portuaria, se deriva de la restricción fiscal por la que atraviesa la Nación, lo que limita la intervención oportuna

⁶ Abreviación del termino Roll on / Roll off. Consiste en un método de servicio de carga marítima usando un barco con rampas que permite el transporte de vehículos rodantes que son cargados y descargados sin necesidad de grúas. (Banco Mundial, 2001. Port Reform Toolkit)

en el mejoramiento y atención de las necesidades de los accesos a los puertos tanto por agua como por tierra, los cuales están a cargo de la misma.

D. ESTRATEGIAS

Enmarcados en la misión y visión definidos para el sector, se plantean los siguientes lineamientos:

- Propiciar la prestación de servicios portuarios eficientes con un alto nivel de calidad,
- Aumentar la capacidad instalada de uso público,
- Fomentar la competencia en los servicios portuarios, e
- Incentivar la inversión social sostenible.

Así mismo, debido a la heterogeneidad de condiciones en nuestras dos costas, se plantean estrategias diferentes para la costa Atlántica y Pacífica.

1. Costa Atlántica

La costa atlántica se caracteriza por una oferta portuaria diversificada tanto de terminales públicos como de terminales privados, y se presenta competencia interportuaria, entre puertos nacionales y otros puertos de la región, competencia basada en la especialización de los servicios en los terminales. En cuanto a la demanda se espera un crecimiento acentuado en graneles secos y contenedores incluyendo el mercado de transbordo. Por otro lado, los terminales ubicados en esta costa tienen restricciones de tipo físico entre los que se destacan: Barranquilla y Cartagena que presentan limitaciones de profundidad en los accesos náuticos o canales de acceso; y Santa Marta que posee restricciones de acceso terrestre y de capacidad de expansión.

La estrategia para la costa atlántica consiste en fortalecer los roles asumidos por los puertos, propiciando la competencia, para lo cual se deben adelantar las siguientes acciones:

- Fomentar la mejoría en la gestión de calidad para los procesos portuarios (certificaciones).

- Incentivar la diversificación de productos de carga general, los movimientos y almacenamiento de graneles secos, y la terminal de contenedores de la zona portuaria de Santa Marta.
- Completar la construcción de la vía alterna interna a Santa Marta, y propiciar acceso ferroviario.
- Facilitar la expansión marginal del terminal de uso público de Santa Marta y fomentar la creación de Zonas de Actividades Logísticas – ZAL.
- Resolver técnicamente el problema del dragado de apertura, mantenimiento y sedimentación en los canales de acceso de Cartagena y Barranquilla, y evaluar la posibilidad de transferir los costos de mantenimiento a los usuarios.
- Buscar mayores niveles de inversión privada que mejoren los estándares de servicio en la zona portuaria de Barranquilla⁷.
- Facilitar el desarrollo de terminales privadas de uso público en las zonas portuarias de Barranquilla y Cartagena, con el fin de propiciar competencia interportuaria.
- Facilitar la actividad portuaria en el Golfo de Urabá promoviendo el desarrollo logístico mediante la tecnificación de las actividades de fondeo y las áreas de transferencia.
- Facilitar la activación de operaciones en la zona portuaria de la Guajira (por ejemplo: Bahía Portete, Dibulla), propiciando la vinculación de capital privado para el desarrollo portuario.
- Estimular el desarrollo de comercio de carga general y turismo en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Desarrollar accesos terrestres al área portuaria de La Guajira norte.

2. Costa Pacífica

La Costa Pacífica posee una oferta portuaria limitada debido al carácter de monopolio natural que posee Buenaventura, ante las condiciones físicas y la especialización en granel líquido de Tumaco. En Buenaventura se presenta una alta saturación de instalaciones con síntomas de congestión en particular en los tráficos contenerizados, restricciones en la capacidad de los accesos terrestres, y un calado insuficiente para el volumen de carga que maneja. La demanda portuaria esta

⁷ Comprendida entre Bocas de Ceniza y Calamar, en las márgenes oriental y occidental del río Magdalena

caracterizada por el crecimiento acentuado de exportaciones e importaciones ya que este puerto maneja cerca del 45% del comercio exterior colombiano⁸, y las posibilidades de recategorización en el ámbito regional ante un posible redireccionamiento de los flujos y el progresivo incremento de las tarifas en el canal de Panamá.

Por las características portuarias que presenta el litoral pacífico, su potencial e importancia conducente al desarrollo del sector, las estrategias planteadas se dividieron en estrategias con visiones de corto y de mediano plazo:

a) Corto Plazo

- Buscar mayores niveles de servicio que mejoren los estándares de eficiencia en la zona portuaria de Buenaventura.
- Facilitar la expansión marginal del terminal de Buenaventura.
- Fomentar la mejoría en la gestión de calidad para los procesos portuarios (certificaciones).
- Desarrollar una ZAL e instalaciones de antepuerto para la zona portuaria de Buenaventura.
- Incrementar gradualmente la profundidad del canal de acceso de la zona portuaria de Buenaventura, evaluando la posibilidad de transferir los costos del dragado de mantenimiento a los usuarios.
- Ampliar la capacidad de los accesos terrestres para la zona portuaria de Buenaventura.
- Adoptar medidas de mitigación de la problemática social preponderante en Buenaventura.
- Incentivar la diversificación de movimiento de productos en la zona portuaria de Tumaco teniendo en cuenta la iniciativa de proyectar el eje que unirá a esta zona con Belén de Pará (Brasil).

b) Mediano Plazo

- Impulsar y definir un proyecto de puerto complementario en la bahía de Buenaventura, resultado de un análisis multicriterio de las iniciativas existentes.

⁸ Sin tener en cuenta Hidrocarburos y Carbón.

- Iniciar los estudios para el puerto de aguas profundas en Málaga y establecer con urgencia los requerimientos de inversión para su desarrollo.
- Impulsar el desarrollo portuario para la zona norte del Pacífico (por ejemplo: Bahía de Tribugá) teniendo en cuenta criterios económicos y de sostenibilidad ambiental.

E. INVERSIONES PRIVADAS QUE DEBEN ESTIMULARSE

Mediante el Estatuto de puertos marítimos⁹ se establece la participación del sector privado en el desarrollo y construcción de puertos marítimos. Dicho estatuto estableció las disposiciones para el sector portuario en cuanto a su reglamentación, organización y condiciones de operación. Así, la responsabilidad de la Nación se concentra en la conservación y mantenimiento de las vías de acceso a los puertos propiedad de la Nación, mientras que el desarrollo de nuevas infraestructuras para el desarrollo portuario quedó sujeta a la iniciativa del sector privado.

Por lo anterior, las alternativas en desarrollo portuario que se presentan en los dos litorales colombianos, deben ser analizadas con una visión integral técnico-económica, soportada en una Evaluación Ambiental Estratégica – EAE del sector portuario, con el fin de que el Gobierno Nacional, estimule las inversiones privadas para el desarrollo de proyectos, por ejemplo en las siguientes zonas:

- Bahía Málaga
- Bahía de Tribugá
- Aguadulce
- Delta del río Dagua
- Tumaco – Belén de Pará
- Bahía Portete
- Desarrollo portuario en el río Magdalena desde Bocas de Ceniza hasta Calamar en ambas riberas.
- Golfo de Urabá
- Dibulla
- San Andrés y Providencia

⁹ Ley 1ª de 1991

F. INCREMENTO DE LA EFICIENCIA PORTUARIA

Dadas las estrategias en el corto y mediano plazo que generarán impactos significativos en la mejora de los puertos, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Revisión del esquema contractual de concesiones portuarias

Después de realizar un análisis de la situación actual de los principales puertos de uso público y privado¹⁰, y ante la eventualidad de que las Sociedades Portuarias Regionales – SPR's tomen la iniciativa de revisión del esquema contractual de las concesiones, es posible abordar dicho tema, de modo que constituya un instrumento idóneo para propiciar nuevos niveles de eficiencia y competitividad acordes con el dinámico y exigente mercado marítimo.

Dicha revisión debería orientarse a facilitar la posibilidad de nuevas inversiones que incrementen la productividad del sistema portuario nacional. Sin embargo, cualquier modificación deberá estar enmarcada dentro de la normatividad vigente, y no podrá restringir la posibilidad de nuevas alternativas de vinculación de capital privado, en atención a garantizar mecanismos de transparencia que respalden el proceso.

Para el concesionario que solicite la modificación del contrato, el órgano competente¹¹ debe tener en cuenta que éste deberá estar a paz y salvo con la Nación y el Municipio respectivo, por concepto del pago de la contraprestación y las tasas de vigilancia, así mismo, deberá encontrarse a paz y salvo por concepto de las obligaciones ambientales impuestas por las autoridades competentes, y finalmente deberá encontrarse a paz y salvo por concepto de sus obligaciones de carácter tributario. Por otro lado, deberá presentar una propuesta con el plan de inversiones, complementarias a las originalmente pactadas, bajo las cuales se sustentará la solicitud de modificación del contrato.

Teniendo en cuenta que la operación del sistema portuario nacional genera un impacto directo en la economía del país, por cuanto involucra diversos sectores que interactúan en la actividad portuaria, resulta determinante crear una Comisión Intersectorial integrada por las

¹⁰ Consistente en visitas a los agentes que participan en el sector y consultas con expertos internacionales.

¹¹ Instituto Nacional de Concesiones – INCO o Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, en el ámbito de sus competencias.

principales entidades del orden Nacional, que en coordinación con el órgano competente, tengan una visión integral que permita optimizar la revisión del esquema de concesión actual al momento de abordar la modificación de los contratos. Adicionalmente, para la revisión del esquema se deberán incluir los siguientes criterios:

- Incremento sustancial de la productividad y competitividad del sistema portuario nacional.
- Compromisos en inversión social en el municipio o distrito de influencia, como referente de renegociación, y con parámetros de referencia para el control en la eficiencia de la inversión.
- Redistribución de responsabilidades que liberen al Gobierno Nacional de compromisos fiscales¹².
- Formas de control basadas en indicadores de calidad de servicio y eficiencia operacional, pautando referentes internacionales con parámetros de referencia para el control de la inversión.
- Prórrogas variables de 10 a 25 años, incluyendo incentivos y penalidades que podrán afectar ese plazo, basado en el cumplimiento de los parámetros de competitividad, eficiencia y desarrollo social establecidos.
- Mecanismos de auditoría e interventoría que garanticen el cumplimiento de los contratos.
- Normas de calidad y optimización de los sistemas de facilitación del comercio y seguridad.
- Estimulo en el crecimiento de áreas de servicios a través de los espacios destinados al desarrollo de las zonas francas industriales y comerciales del Estado.
- Asignación de riesgos que mantenga la estructura actualmente vigente.
- Cláusulas que permitan al Estado ejercer terminación anticipada por incumplimiento de estándares establecidos.
- Procedimientos que garanticen transparencia y difusión de información.

¹² Por ejemplo: mantenimiento de canales de acceso

2. Metodología de Cálculo de la Contraprestación

La metodología general que debe aplicarse al establecer contraprestaciones por las concesiones portuarias debe estar orientada a desarrollar los siguientes criterios:

1. La contraprestación¹³ a recibir estará constituida por: i) una compensación a cambio de la zona de uso público cedida para la actividad comercial, y ii) la infraestructura existente en la misma y su uso eficiente iii) el movimiento de la carga.
2. La contraprestación será variable en el tiempo, y tendrá en cuenta el cumplimiento de compromisos en calidad de servicio y eficiencia operacional, inversión social y liberación de cargas fiscales al Gobierno Nacional.
3. El canon de contraprestación no deberá comprometer la competitividad del comercio exterior, ni generar distorsiones en la actividad portuaria a través de los valores relativos de los cargos por tipo de servicio (tarifas).

Para aquellos contratos en los que se solicite la modificación basada en una propuesta de nuevas inversiones, la contraprestación estará enmarcada en los lineamientos y procedimientos establecidos para la revisión del esquema contractual del actual modelo de concesión, y en todo caso, será objeto de revisión.

3. Reorganización Institucional

En cuanto a la actual organización institucional, existen entidades del orden nacional y territorial que intervienen en los diferentes aspectos de la actividad portuaria lo cual podría generar eventuales conflictos de competencia.

Con el fin de fortalecer la gestión del Estado, de tal manera que se propenda por el desarrollo de la actividad portuaria, se hace necesario evaluar el sistema de competencias entre las entidades estatales en materia de planeación, regulación y control en el sector portuario. Así mismo, se deberán emprender acciones tendientes a clarificar, agilizar y garantizar mecanismos de transparencia en el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones portuarias.

¹³ Se estipulará el pago de una prima por concepto de la suscripción de un contrato adicional en tiempo, que permite continuar con el uso y goce temporal y exclusivo de los bienes entregados en concesión, ésta solo operará para el caso de los concesionarios que tienen a cargo la administración de los terminales portuarios propiedad de la Nación.

4. Recursos de Contraprestación

Los ingresos percibidos por concepto de la contraprestación pactada en los contratos de concesión son incorporados al presupuesto del Instituto Nacional de Vías – INVIAS – como recursos propios. El documento Conpes 3315 de 2004¹⁴, estableció los siguientes lineamientos para la asignación de dichos recursos:

- Facilitar el acceso marítimo a los puertos promoviendo un incremento de la movilización de tráfico de comercio exterior.
- Incrementar la capacidad de los accesos viales a las zonas portuarias facilitando el intercambio modal eficiente entre el puerto y la distribución y/o recepción de carga desde y hacia el interior del país, incluyendo facilidades logísticas conexas (por ejemplo: puertos secos).
- Promover la sostenibilidad ambiental de la zona de influencia del puerto.

Por lo anterior, y de acuerdo a la priorización realizada por el INVIAS – Ministerio de Transporte, las obras que el Gobierno Nacional tiene proyectado impulsar en el periodo 2005 - 2014 para el fomento de la actividad portuaria, enmarcadas en la Ley 856 de 2003, sus decretos reglamentarios y la visión “Colombia 2019”, se listan a continuación:

¹⁴ Documento Conpes 3315: Inversiones Estratégicas Prioritarias en zonas Portuarias de Colombia, 25 de octubre de 2004.

Cuadro No. 6 Proyectos Prioritarios en Zonas Portuarias de Colombia

PROYECTOS ZONAS PORTUARIAS (Millones USD)	
BOCAS DE CENIZA - CALAMAR	
Profundización Canal de Acceso	20,00
Playas Puerto Colombia	0,56
Mantenimiento infraestructura existente en el Río Magdalena	3,97
CARTAGENA	
Dragado canal de acceso	0,56
Complemento Diseños Canal del Dique	0,67
Obras Canal del Dique	32,61
SANTA MARTA - CIÉNAGA	
Terminación Vía Mamatoco - Terminal Marítimo	1,74
Desarrollo vial	26,40
Zona de Actividad Logística - ZAL (Antepuerto)	2,11
PACÍFICO SUR	
Dragado y Mantenimiento Canal de Acceso	1,90
GOLFO DE URABÁ	
Plan Maestro de Desarrollo Portuario y Ambiental	0,12
Mantenimiento canales de acceso	0,10
GUAJIRA	
Vía acceso Puerto Bahía Portete	13,00
PACÍFICO MEDIO	
Terminación Construcción Vía Alternativa Interna	5,43
Profundización Canal de Acceso	8,10
Acompañamiento Proyectos Portuarios	32,58
Dragado estero de San Antonio	0,59
Zona de Actividad Logística - ZAL (Antepuerto)	2,66
GOLFO DE MORROSQUILLO	
Obras para protección de playas y muelle turístico	3,30
TOTAL	156,40

Fuente : Mintransporte

En cuanto a la proporcionalidad establecida en la Ley 856 de 2003, entendida como la realización de inversiones en infraestructura con los recursos percibidos por contraprestación en cada zona portuaria y en un periodo de tiempo determinado, en el siguiente cuadro se puede observar de manera indicativa, cómo en la medida que el programa de inversiones se ejecuta, se garantiza el cumplimiento de la normatividad, atendiendo las necesidades inmediatas en las zonas portuarias con proyectos de magnitudes importantes, y evitando la atomización de los recursos. Adicionalmente, la diferencia presentada se debe al período de tiempo objeto del análisis, la cual se solventará en la medida en que se presenten nuevos ingresos y nuevas inversiones a ser cubiertas por los recursos derivados de las contraprestaciones.

Cuadro No. 7 Consolidado contraprestaciones e inversiones en zonas portuarias, 2005 - 2014 (Millones de dólares)

ZONA PORTUARIA	CONTRAPRESTACIÓN		INVERSIONES		DIFERENCIA
	INGRESOS	%	EGRESOS	%	
Bocas de ceniza -Calamar	24,97	15,80%	24,53	15,68%	-0,12%
Cartagena	34,03	21,53%	33,84	21,64%	0,11%
Santa Marta - Ciénaga	30,25	19,14%	30,25	19,34%	0,20%
Pacífico Sur	2,00	1,26%	1,90	1,21%	-0,05%
Golfo de Urabá	0,24	0,15%	0,22	0,14%	-0,01%
Guajira	13,14	8,31%	13,00	8,31%	0,001%
Pacífico Medio	50,05	31,67%	49,36	31,56%	-0,11%
Golfo de Morrosquillo	3,38	2,14%	3,30	2,11%	-0,03%
TOTAL	158,06	100%	156,40	100%	

Fuente: MinTransporte

En todo caso, el cuadro No. 7 establece en forma indicativa tanto los ingresos derivados de la contraprestación como el monto de las inversiones a ser financiadas con dichos recursos. Se debe tener en cuenta que el recaudo, que está basado en los compromisos contractuales vigentes, puede diferir por diversos factores, entre otros, la mora en el pago de la contraprestación, las recomendaciones derivadas de la revisión del esquema contractual, etc. En cuanto a los egresos, el monto de las inversiones está sujeto a que el Ministerio de Transporte – INVIAS diseñe una metodología multicriterio que determine la priorización de las mismas, a la disponibilidad de estudios y la oportunidad de contratar las obras. Así mismo, si fuera necesario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, buscará formas para financiar estas obras, que en todo caso serán cubiertas con los recursos de la contraprestación y/o tasas a ser aportadas por los usuarios y las naves.

Adicionalmente, teniendo en cuenta lo expuesto en el documento Conpes 3315 de octubre de 2004¹⁵, el INVIAS establecerá una cuenta interna de los aportes entregados por cada sociedad portuaria. En la medida que estén disponibles los estudios que definan las inversiones a desarrollar, éstas se realizarán con cargo a los recursos de cada cuenta, para así dar cumplimiento a lo establecido en la ley 856 de 2003. Finalmente, se debe tener en cuenta que las obligaciones del Gobierno Nacional en materia de inversiones para el fomento de la actividad portuaria, referidas en el presente documento, serán equivalentes a los ingresos anuales efectivamente recaudados durante el periodo 2005 – 2014.

¹⁵ Inversiones Estratégicas Prioritarias En Zonas Portuarias de Colombia

5. Sistema de Información Estadística

La información estadística es la base fundamental para la planificación y evaluación de la actividad portuaria, así mismo, establece la base para la coordinación de estrategias de nivel macro para el desarrollo económico del país.

Actualmente, se observa que las estadísticas portuarias existentes no poseen el suficiente grado de desagregación o su validación requiere una considerable labor por parte de las entidades productoras de la información. Por lo tanto, se recomienda proceder a reformular los mecanismos de obtención y procesamiento con el fin de promocionar su divulgación oportuna, y encaminar la unificación del sistema estadístico del sector.

6. Seguridad

El concepto de seguridad en el transporte marítimo ha evolucionado en la últimas tres décadas de acuerdo con diferentes sucesos. En los 80's, la competencia era exclusivamente nacional y se centraba en el hurto de la carga; en la década de los 90's se agudizó el tráfico de narcóticos acompañado de la inmigración ilegal a países desarrollados. Actualmente, los temas de seguridad posteriores al 11 de septiembre forman parte de tratados y convenios comerciales que se traducen en el desarrollo de medidas de seguridad y protección comunes.

Algunos puertos colombianos han pasado a tener estándares de liderazgo a nivel regional en materia de seguridad portuaria, lo que les ha significado obtener certificaciones que confirman sus acciones en esta materia. A pesar de ello, es necesario que el Estado adopte medidas con el objeto de realizar una óptima divulgación y aplicación de los compromisos internacionales, garantizando las facilidades y libertades necesarias para la optimización del transporte de comercio exterior, controlando así los riesgos de ocurrencia de actos ilícitos en los puertos del país.

7. Facilitación del Comercio y Logística

La eficiencia en procedimientos y costos asociados a la operación portuaria son una parte fundamental en la inserción de productos colombianos en los mercados internacionales.

Para el Gobierno Nacional y para el sector productivo en general, es importante que se logre una coordinación que garantice inspecciones enmarcadas en el cumplimiento de normas internacionales de carácter fito y zoonosanitarias y que además incluyan las inspecciones para el control de la seguridad.

Por lo tanto, es necesario constituir una regulación efectiva, que establezca procedimientos logísticos y operativos eficientes al mínimo costo, optimizando tiempos y movimientos en el manejo de la carga y el uso de las áreas portuarias. Lo anterior requiere un desarrollo de infraestructura física y tecnológica que permita:

- Lograr procesos operativos y logísticos que deriven en flujos eficientes de la carga en su acceso al puerto, en sus traslados en el puerto mismo y en los procesos de carga y descarga de las mercancías.
- Profundizar los adelantos en materia de sistemas de información unificada entre las entidades públicas locales involucradas¹⁶ y su relación con los agentes privados, que minimicen los trámites e inspecciones y logren un control eficiente en materia de seguridad y de normas de comercio, sin descuidar los tiempos, calidades y costos asociados a los procesos (por ejemplo: inspecciones únicas, sistematización de trámites, etc.).
- Desarrollar sistemas de información que cumplan con estándares internacionales de calidad que faciliten la comunicación con entidades de control y de seguridad extranjeras, logrando que los puertos locales se encuentren al mismo nivel técnico y operativo que otros puertos regionales.
- Promover y desarrollar una infraestructura locativa y de equipos para el acceso de las mercancías hacia, en, y desde, el puerto evitando congestión de tráfico de camiones y de navíos, generando espacios de almacenamiento adecuados y realizando inversión en maquinaria que facilite lo anterior.

¹⁶ Aduanas, Policía Fiscal Aduanera, Policía Antinarcóticos, Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – Invima, etc.

G. OTROS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

1. Muelles de Interés Social

Con fundamento en el mandato constitucional¹⁷, el Gobierno Nacional tiene proyectado dentro de su política, estudiar la posibilidad de dar un tratamiento preferencial para estos sectores, tendiente a establecer un marco de acción, que involucre entre otros aspectos, la fijación de la contraprestación teniendo en cuenta que la actividad desarrollada en éstos, forme parte del proceso productivo de las empresas, o constituya fuente de ingresos para la subsistencia de sus familias.

Teniendo en cuenta que la actividad portuaria es una actividad multiproducto, la regulación debe asegurar y promover el bienestar económico y social de sus pobladores, por lo que los muelles según su actividad, podrán ser clasificados de la siguiente manera: en concesiones para movilización de cargas procedentes de actividades de pesca, madereros o forestales y bananeros, en niveles artesanales y/o comerciales e industriales. Sin embargo, los incentivos de promoción de la actividad portuaria desde el punto de vista social, en ningún caso serán objeto de exenciones totales del pago por la explotación de las zonas de uso público.

2. Muelles Marítimos de Interés Regional

En apoyo al proceso productivo que se quiere favorecer, el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Vías estudiará la posibilidad de impulsar la actualización y desarrollo de infraestructura en muelles marítimos de interés regional, las cuales podrán contener inversiones en construcción y mantenimiento de muelles como acción integradora y de protección a las actividades propias de cada región costera.

3. Protección a los Litorales Colombianos

Con fundamento en los mandatos constitucionales²¹ y en desarrollo de la protección del Estado a actividades e infraestructura física, la cual es integral en la medida que tenga cobertura a aquellas comunidades costeras que finalmente se integrarían con el uso de los muelles, el Ministerio

¹⁷ “**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”

de Transporte a través del Instituto Nacional de Vías estudiará la posibilidad de efectuar estudios e inversiones en proyectos para garantizar la protección de los litorales colombianos, ante los efectos de los fenómenos de erosión marítima y eólica, prioritariamente entre el golfo de Morrosquillo y Punta de las Vacas.

4. Muelles Destinados a la Actividad Marítima no Portuaria

A partir de la expedición del presente documento CONPES y con el fin de preservar los litorales colombianos, el Gobierno Nacional se estudiará la terminación de la gratuidad para aquellos muelles, embarcaderos y en general todas las construcciones destinadas a la actividad no portuaria que ocupen zonas de uso público con fines comerciales.

En todo caso, se tendrán en cuenta las exenciones estipuladas en el Artículo 44 de la Ley 1ª de 1991, siempre y cuando la destinación de la infraestructura no sea para actividades comerciales.

5. Manejo Integral de la Zona Costera

Teniendo en cuenta la demanda que se espera en servicios portuarios como resultado del incremento del comercio exterior, causado por la recuperación económica nacional y especialmente por los distintos tratados en los que el país se encuentra trabajando en el momento y frente a la posible solicitud de zonas adicionales de uso público, se hace necesario enfatizar en la pertinencia del cumplimiento de los principios, estrategias y metas dirigidas al manejo integrado de las zonas costeras colombianas y su ordenamiento ambiental orientado hacia la sustentabilidad¹⁸. Igualmente al uso más eficiente y eficaz de los bienes públicos portuarios establecidos en el Estudio de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos, adoptado por el Documento CONPES 3149¹⁹ del 20 de diciembre de 2001, en el cual se presenta la sectorización de las zonas de manejo para actividades portuarias, de acuerdo con las aptitudes físicas y ambientales para el adecuado aprovechamiento de sus recursos de infraestructura y equipamiento y buscar su mayor complementariedad.

¹⁸ Lineamientos de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, 2001.

¹⁹ Plan de Expansión Portuaria 2002 – 2003: Zonificación Portuaria Para el Siglo XXI.

6. Reversión de Infraestructura

La Ley 1ª de 1991 determina que al finalizar una concesión portuaria, todas las construcciones e inmuebles por destinación desarrollados o existentes en la zona de uso público entregada, serán cedidos gratuitamente a la Nación. En algunos casos dichos bienes no representan interés económico para el Estado, ni financiero para el sector privado, lo que los convierte en activos inmuebles ociosos que generan gastos administrativos con el objeto de protegerlos y mantenerlos.

Para ello, se incluirá en la cláusula de reversión las diversas modalidades u opciones en las que esta pueda darse. Adicionalmente, el Gobierno Nacional impulsará el cambio normativo conducente a modificar el modo de reversión de las construcciones e inmuebles por destinación de las concesiones, con el objeto de que los equipos sean restituidos y/o cedidos de acuerdo a la conveniencia de la Nación.

7. Muelles Carboneros

Las proyecciones del mercado internacional de carbón, elaboradas por la Agencia Internacional de Energía, en un escenario de crecimiento de la economía mundial, señalan para el año 2010 que el comercio externo de carbones térmicos puede ascender a 584.3 millones de toneladas – año.

El pronóstico del carbón térmico muestra a Sur América, representada por Colombia y Venezuela, con un aumento de su participación en el mercado al pasar de 10.3% en el 2002 a 15.0% en el 2010 y a 18.6% en el año 2025. De esta manera la región se puede convertir en el segundo exportador mundial superando a países como Sur África, Indonesia y China. Los mercados que absorberían la oferta latinoamericana seguirían siendo el europeo y el continente americano.

Teniendo en cuenta lo anterior, la producción debe estar asociada al desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte que respondan efectivamente a la demanda prevista, desarrollo que deberán enmarcarse en el establecimiento de políticas ambientales conducentes a la adopción de procedimientos efectivos en el manejo del material, basado en el sistema de cargue directo con control permanente sobre la emisión de partículas contaminantes.

8. Expansión Marginal de Terminales

Con el objeto de solucionar las necesidades de expansión de los puertos de propiedad de la Nación, el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará un estudio jurídico y económico con el objeto de buscar mecanismos viables para que las áreas destinadas al desarrollo de las zonas francas industriales y comerciales del Estado, se conviertan en opción de expansión de las instalaciones portuarias.

9. Puertos Fluviales

Con el objeto de promover el desarrollo del transporte a través de los ríos navegables del país y realizar gestiones de tipo social en sus zonas de influencia, el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Vías, Cormagdalena y la Superintendencia de Puertos y Transportes elaborarán un proyecto de plan de desarrollo fluvial que comprende un estudio de infraestructuras existentes, sistema de promoción de este transporte, mecanismos institucionales de cooperación para los diferentes desarrollos y evaluación estimada de inversiones y sus posibles fuentes de financiación.

III. RECOMENDACIONES

Con base en lo anterior el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes:

1. Aprobar el Plan de Expansión Portuaria para el período 2005-2006 contenido en este documento.
2. Adoptar la misión y visión del esquema portuario colombiano como lineamiento de política para su desarrollo.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte, en el término de 1 mes partiendo de la fecha de aprobación del presente documento, adelantar los trámites necesarios para la creación de una Comisión Intersectorial, conformada por el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas en el ámbito de sus competencias, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, encargada de coordinar y orientar el estudio y revisión del esquema contractual de concesiones en materia portuaria.
4. Solicitar al INCO y a CORMAGDALENA, en el ámbito de sus competencias, adoptar las recomendaciones formuladas por la Comisión Intersectorial a la cual se ha hecho referencia, en especial con relación a los ajustes a los contratos de concesiones en materia portuaria.
5. Solicitar al Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas; al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Departamento Nacional de Planeación, en el término de 6 meses partiendo de la fecha de aprobación del presente documento, realizar la evaluación multicriterio del puerto complementario del pacífico medio.
6. Solicitar al INVIAS, en el término de 3 meses partiendo de la fecha de aprobación del presente documento, adelantar el diseño de una metodología que determine la priorización de la inversión de los recursos de la contraprestación portuaria establecida

en la Ley 856 de 2003, acorde con los lineamientos establecidos en este documento y los estudios adelantados para tal efecto.

7. Solicitar a la Dirección General Marítima –DIMAR-, en el término de 3 meses partiendo de la fecha de aprobación del presente documento, presentar al Ministerio de Transporte un informe de vulnerabilidad de los principales puertos colombianos, así como un plan de acción para el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de seguridad y protección marítima.
8. Solicitar al Ministerio de Transporte, al Departamento Nacional de Planeación - Programa de Renovación y Administración Pública – PRAP y al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en el término de 6 meses partiendo de la fecha de aprobación del presente documento, revisar, identificar y evaluar los posibles conflictos de competencias entre las entidades que intervienen en el sector portuario y proponer un plan de acción.
9. Solicitar a la Superintendencia de Puertos y Transporte en coordinación con la DIMAR, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y las demás entidades que puedan tener información con ingerencia en el tema portuario, la elaboración de un sistema información estadística único, claro y oportuno.
10. Solicitar al Ministerio de Transporte la implementación del Plan Integral de Ordenamiento Portuario, presentado como resultado del Estudio de Ordenamiento Físico, Portuario y Ambiental de los litorales Colombianos.
11. Solicitar a la Superintendencia de Puertos y Transporte, en el término de 6 meses partiendo de la fecha de aprobación del presente documento, la cuantificación de los costos portuarios y de los impactos económicos de los sobrecostos por falta de eficiencia y falta de facilitación, e instrumentar su medición periódica y publicidad.
12. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio de Transporte, adelantar las acciones necesarias para facilitar los procedimientos de inspección y seguridad en la carga de comercio exterior.

13. Encargar al Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial en cooperación con el Ministerio de Transporte, la Gobernación del Valle y el Municipio de Buenaventura, en el término de 6 meses partiendo de la fecha de aprobación del presente documento la coordinación del estudio para la identificación y propuestas de medidas de mitigación de la problemática social preponderante en el municipio de Buenaventura.
14. Encargar al Ministerio de Transporte el diseño y promulgación de los estándares portuarios de competitividad y desarrollo social en un plazo no mayor a 9 meses, con base a referentes internacionales.
15. Encargar al Ministerio de Transporte el desarrollo del estudio para los puertos de las bahías de Málaga y Tribugá.