

Documento Conpes

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



3744

POLÍTICA PORTUARIA PARA UN PAÍS MÁS MODERNO

**DNP: DIES – DIFP - OAJ
Ministerio de Transporte
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Bogotá D.C., Abril 15 de 2013

Resumen

El presente documento “Política Portuaria para un País más Moderno” se enmarca dentro de la temática que establece el Artículo 2º de la Ley 1ª de 1991. Adicionalmente, este documento de política formula estrategias orientadas a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios portuarios.

Clasificación: S6-1-1

Palabras claves:

PLAN INTEGRAL DE ORDENAMIENTO PORTUARIO - PIOP, INFRAESTRUCTURA PORTUARIA, LOGÍSTICA, PLAN DE EXPANSIÓN PORTUARIA, CONTRAPRESTACIONES PORTUARIAS, COMERCIO EXTERIOR

CONTENIDO

| | | |
|-------------|------------------------------|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| II. | ANTECEDENTES | 5 |
| III. | DIAGNÓSTICO | 7 |
| IV. | OBJETIVOS | 24 |
| V. | PLAN DE ACCIÓN | 25 |
| VI. | RECOMENDACIONES | 41 |

I. INTRODUCCIÓN

Los Planes de Expansión Portuaria se constituyen en relevantes documentos de política pública en materia portuaria, en los que se formulan tanto lineamientos de política, como directrices acerca de desarrollo de la infraestructura portuaria en el país. Parte de la temática que un Plan de Expansión Portuaria debe tratar, se encuentra establecida por la Ley 1 de 1991-“*Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*”.

Específicamente dicha Ley en su Artículo 2, establece cinco aspectos sobre los cuales un Plan de Expansión Portuaria debe hacer referencia. A continuación se detalla cómo este documento, se relaciona con los cinco puntos establecidos en dicho artículo de la Ley 1:

1. **Referencia respecto a la conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias:** El presente documento presenta un análisis de potenciales necesidades de ampliación de la capacidad portuaria por litoral y tipo de carga, el cual permitirá establecer la conveniencia para el país de realizar inversiones en infraestructura a futuro.
2. **Referencia respecto a las regiones en que conviene establecer puertos¹:** El presente documento mantiene los lineamientos en materia de identificación de zonas susceptibles de implantación de infraestructura portuaria, que hacen parte del Plan Integral de Ordenamiento Físico Portuario adoptado mediante Documento Conpes 3611, “Plan de Expansión Portuaria 2009-2011: Puertos para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible”.
3. **Referencia a las inversiones públicas que deben hacerse en actividades portuarias, y las privadas que deben estimularse:** En el presente documento se identifican los proyectos relacionados con canales, vías de acceso, obras de protección de zona costera y de mitigación ambiental en las áreas de influencia de las actividades portuarias y estudios relacionados, y se relacionan sus posibles fuentes de financiación.
4. **Las metodologías que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por las concesiones portuarias:** En este Plan de Expansión Portuaria, se define una nueva metodología para las contraprestaciones portuarias que aplicará a los beneficiarios de

¹ Este Artículo de la Ley 1 de 1991 establece que los planes de Expansión Portuaria, no se referirán a localizaciones específicas.

permisos portuarios de nuevos proyectos y a los beneficios de permisos portuarios que modifiquen sustancialmente sus contratos.

5. **Las metodologías que deben aplicarse de modo general al autorizar tarifas a las sociedades portuarias; o los criterios que deben tenerse en cuenta antes de liberar el señalamiento de tarifas:** Mediante el presente documento se mantienen los lineamientos en asuntos tarifarios contemplados en la Resolución 723 de 1993 y en la Resolución 426 de 1997 emitidas por la Superintendencia General de Puertos.

De forma complementaria a lo estipulado por la Ley 1 de 1991, y en línea con la naturaleza de documentos de política de los Planes de Expansión Portuaria, el presente documento establece también lineamientos para la conectividad portuaria, y plantea la motivación de realizar el análisis integral de la Ley 1ª de 1991 y su desarrollo.

Por último, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1 de 1991, se formula el presente Plan de Expansión Portuaria - Política Portuaria para un País más Moderno - para consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, teniendo en cuenta el contexto de seguridad integral marítima,² aspecto fundamental para el desarrollo económico del País y del comercio exterior bajo estándares internacionales de competitividad.

II. ANTECEDENTES

El anterior Plan de Expansión Portuaria, establecido por medio del Documento Conpes 3611 de 2009³ y elevado a decreto mediante Decreto 4739 de 2009, representó no sólo ser el séptimo plan de expansión portuaria formulado luego de aprobado el Estatuto Portuario, sino que también se constituyó en un impulso significativo en términos de desarrollo portuario.

Dicho Plan de Expansión Portuaria no solamente estableció la necesidad de ampliar la capacidad portuaria a la luz del creciente comercio exterior que se proyectaba en el país desde ese

² Concepto tomado del Plan Estratégico de Desarrollo de DIMAR 2011-2019.

³ Documento Conpes 3611: Plan de Expansión Portuaria 2009-2011: Puertos para la competitividad y el Desarrollo Sostenible del 14 de septiembre de 2009

momento, sino que su enfoque sostenible permitió que aspectos íntimamente relacionados con la actividad portuaria, como el transporte de carbón, se regularan de forma que se mitigaran impactos negativos con el medioambiente y que actividades coexistentes con las portuarias, como el caso del turismo, pudieran ser llevadas a cabo.

Adicionalmente, dicho Plan de Expansión Portuaria adoptó el Plan Integral de Ordenamiento Portuario – PIOP, como una herramienta valiosa de planificación en materia marítimo-portuaria a corto, mediano y largo plazo, ya que ésta permite que las nuevas solicitudes de concesión portuaria sean consistentes con la política ambiental, social y de infraestructura de transporte.

Sin embargo a pesar que el anterior Plan de Expansión Portuaria logró meritorios avances en el propósito del fortalecimiento de la actividad marítimo portuaria, actualmente se evidencia la necesidad de formular un nuevo Plan de Expansión Portuaria que complemente las medidas ya formuladas y que permita continuar en la línea del fortalecimiento del sector portuario.

En lo que respecta al marco regulatorio de los Planes de Expansión Portuaria, se mencionan como antecedentes relevantes, la Ley 1ª de 1991⁴, el artículo 17 de la Ley 768 de 2002⁵, y el artículo 85 de la Ley 1242 de 2008⁶ en cuanto a la formulación de los planes de expansión portuaria, y en cuanto a la definición de las regiones en las que sea conveniente o no el desarrollo portuario.

En igual sentido, se tiene presente el Decreto Ley 2324 de 1984⁷, las normas que desarrollan las actividades marítimas, así como los convenios internacionales aprobados por Colombia que establecen los parámetros mínimos de seguridad en las actividades buque-puerto. Lo anterior enmarcado en el desarrollo de las funciones de control y vigilancia que sobre las mismas ejercen las Autoridades Nacionales y con la proyección recogida en el documento Visión Colombia II Centenario 2019.

⁴ Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

⁶ Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.

Adicionalmente se refieren, tanto la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia, que establece áreas marinas y costeras (Unidades Ambientales Costeras -UAC y Unidades Ambientales Costeras Oceánicas - UACO) como regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial, como la Ley 165 de 1994 por la cual se aprueba el convenio de diversidad biológica y se establece el sistema de áreas protegidas, se constituyen en un marco de referencia sobre el que el presente Plan de Expansión Portuaria se basa.

La Ley 17 de 1991 aprobatoria del Convenio Internacional para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional que tiene como objetivo eliminar y simplificar los trámites y demoras innecesarias al arribo y zarpe de embarcaciones, y que junto con las normas existentes en materia de seguridad operacional, protección del medio marino y protección buscan al implementarse un equilibrio que propenda por el desarrollo económico.

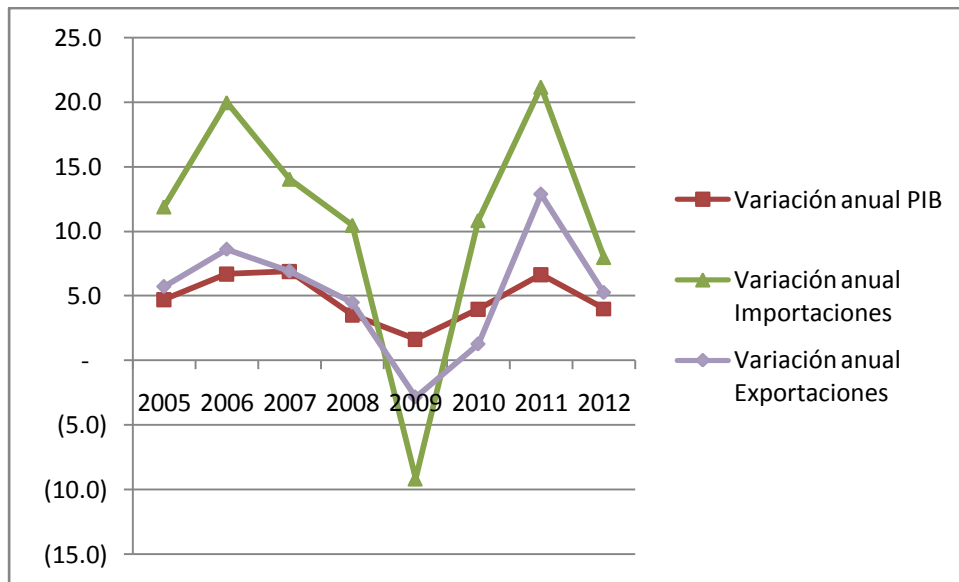
Por último, se atiende lo establecido en la Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND), que en sus artículos 88, 87 y 113, determina la política de servicio portuario 24 horas durante los 7 días de la semana, las características de las infraestructuras logísticas especializadas y el plazo para que los puertos marítimos y fluviales implementen sistemas de cargue directo para carbón; así como los Artículos 207, 208 y 209 que, respectivamente, se relacionan con la protección a algunos de los ecosistemas estratégicos marinos, la asignación de funciones de autoridad ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales y la responsabilidad de éstas por el seguimiento al transporte de carbón.

III. DIAGNÓSTICO

A. La tendencia del desarrollo económico y del comercio exterior colombiano

En la Figura 1, se presentan las series 2005 -2012 de importaciones, exportaciones y PIB nacional y se evidencia la correlación que existe entre PIB y comercio exterior.

Figura 1: PIB y Comercio Exterior en Colombia



Fuente: DANE, Cifras en miles precios constantes de 2005

En los últimos cuatro años, el comportamiento del PIB ha presentado una variación positiva que en promedio equivale a un 4% anual⁸ (ver Figura 2 a), aun considerando el efecto que la crisis financiera de 2008 tuvo en la mayoría de las economías mundiales.

Específicamente en 2012, el PIB nacional presentó un crecimiento de 4%⁹ y, en términos del comercio exterior, las importaciones crecieron en un 31%, y las exportaciones un 19% respecto a 2010¹⁰. Entre las razones estructurales de este crecimiento económico nacional, se encuentran: el incremento de la inversión extranjera directa, las exportaciones de origen minero - energético, la tendencia incremental de sus precios internacionales y el mejoramiento en la eficiencia del sector productivo en el país.

Para los próximos años, de acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional - FMI¹¹, la variación de la producción de Colombia se proyecta por encima del promedio de América Latina y de la variación mundial para los años 2012 y 2013, (ver Figura 2 b.).

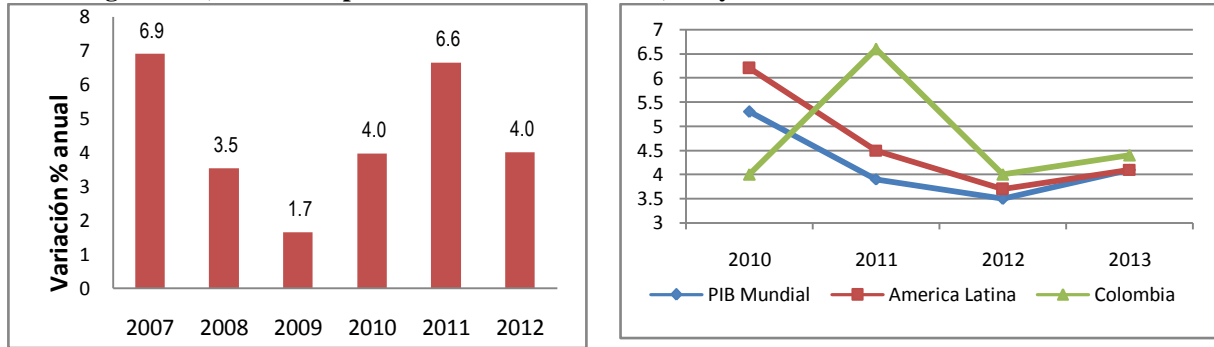
⁸ DANE: Boletín Producto Interno Bruto - Cuarto Trimestre de 2012. Base 2005.

⁹ Corresponde a la cifra preliminar del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

¹⁰ DANE: Balanza comercial.

¹¹ FMI: Perspectivas de la Economía Mundial: Reanudación del Crecimiento, Peligros Persistentes. 2012

Figura 2: a) Variación porcentual PIB Colombia. b) Proyecciones PIB Mundial – AL - Colombia



Fuente: DANE cifra preliminar 2012 y cifra provisional 2011 y FMI, Cálculos DNP.

Este comportamiento positivo puede obedecer principalmente a factores como el auge minero energético que actualmente experimenta el país, y por la suscripción e implementación de futuros tratados de libre comercio.

i. Auge minero - energético

Colombia se destaca como el primer productor de carbón de América Latina, y el noveno¹² a nivel mundial con 89.2 MTA¹³ producidas en 2012, un 4% más respecto a 2011. En términos de demanda de carbón, la tendencia mundial indica para los últimos 20 años (1990-2011) que ésta ha aumentado en un 78%¹⁴, mientras que para el mismo periodo de tiempo en Colombia la oferta productiva de carbón aumentó en un 400%.

En lo que respecta al largo plazo en términos de producción carbonífera según las proyecciones del Ministerio de Minas y Energía se espera que la producción llegue en 2019 a alrededor de 140 MTA. Las reservas totales están estimadas en cerca de 17.000 millones de toneladas, de las cuales, las reservas probadas son 6.507 millones de toneladas¹⁵.

Por otro lado, el sector de hidrocarburos y sus derivados presenta una expansión significativa que se refleja en una producción creciente, pasando de 529.000 Barriles por Día Calendario– BPD en 2006 a 944.000 BPD en 2012¹⁶. Así mismo, las exportaciones medidas como porcentaje de las exportaciones totales del país se han duplicado, pasando del 24,4% en

¹² World Coal Association

¹³ Los datos que se presentan son preliminares de acuerdo con la información que la Agencia Nacional de Minería ha recibido hasta la fecha.

¹⁴ World Energy Statistics IEA International Energy Agency 2011. Demanda mundial 1990: 3.471 MTA

¹⁵ Ministerio de Minas y Energía: Sistema de Información Minero Colombiano.

¹⁶ Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, cifra promedio Enero Diciembre de 2012.

2007 al 50.9% en 2012¹⁷. Para 2014, se estima que la producción llegue a 1,25 millones de BPD¹⁸, de los cuales dos tercios podrían ser exportados.

Adicionalmente, Colombia está dirigiendo sus esfuerzos al descubrimiento de nuevos yacimientos y a la incorporación de nuevas reservas, es así como en el 2012 se firmaron 54 contratos de exploración y producción. En este sentido, se han priorizado las actividades de conocimiento del subsuelo dentro del presupuesto de inversión de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. La adquisición de sísmica offshore es un elemento que se destaca dentro de la inversión, pues ya hay evidencia de presencia de hidrocarburos en el litoral Pacífico, así mismo las condiciones geológicas de las diferentes provincias del litoral Caribe Colombiano, muestran un potencial exploratorio de diversas posibilidades para el país en lo que respecta a petróleo líquido o gas¹⁹.

Lo anterior conlleva igualmente al fortalecimiento del control y vigilancia de las actividades marítimas que se desarrollan en torno a la explotación de los recursos minero-energéticos en el mar, como una fuente relativamente inexplorada de recursos (transporte marítimo, explotación off shore de petróleo, gas u otros recursos, estudios de prospección, entre otros).

ii. Tratados de libre comercio

En lo que respecta a los Tratados de libre comercio (TLC) en los que Colombia actualmente hace parte²⁰ y aquellos suscritos recientemente²¹ representan desafíos adicionales para el país y su infraestructura. Se estima que con su implementación, se aumentaría las exportaciones reales en 2,68% y las importaciones reales en 1,93%, adicionalmente representaría un crecimiento del PIB aproximado en 0,82%. A continuación se detallan los cambios porcentuales de acuerdo con el país o región:

¹⁷ DANE: Cálculos DNP

¹⁸ Ministerio de Minas y Energía

¹⁹ Colombia Petróleo y futuro, Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2009.

²⁰ Colombia tiene actualmente TLC con: Estados Unidos, Alianza del pacífico (Colombia, México, Perú y Chile), El Salvador-Guatemala-Honduras, CARICOM, CAN, Mercosur, Chile, Canadá, Cuba y EFTA.

²¹ Colombia cuenta con un acuerdo suscrito con la Unión Europea, próximo a entrar en vigencia.

Tabla 1: Cambio porcentual de las exportaciones e importaciones en Colombia

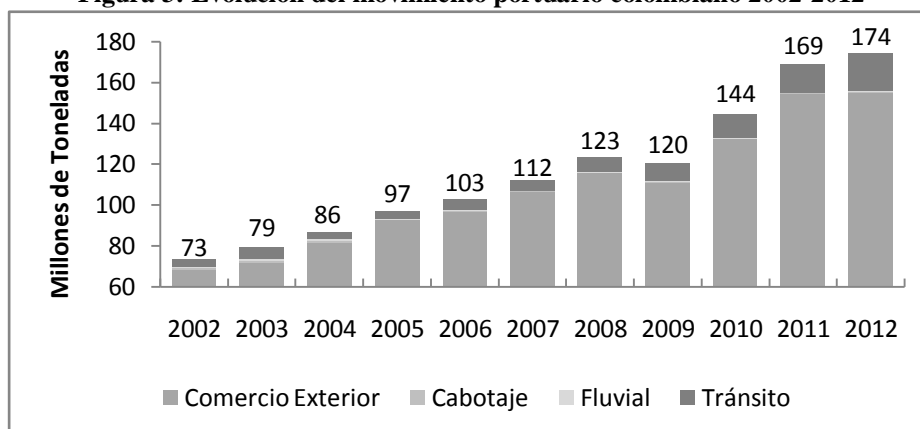
| Tratado de Libre Comercio | Cambio exportaciones reales | Cambio de las importaciones reales | Crecimiento del PIB |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Estados Unidos | 1.90% | 0.76% | 0.40% |
| Unión Europea | 0.91% | 0.67% | 0.27% |
| Canadá | 0.26% | 0.15% | 0.07% |
| Corea del Sur | 0.22% | 0.08% | 0.06% |
| Israel | 0.05% | 0.01% | 0.01% |
| Alianza del Pacífico | 0.05% | 0.01% | 0.01% |
| Turquía | 0.04% | -0.02% | 0.01% |
| Salvador-Guatemala-Honduras | 0.03% | 0.02% | 0.01% |
| Total | 2.68% | 1.93% | 0.82% |

Fuente: Cálculos DEE-DNP

B. La estrecha relación entre el comercio exterior y los puertos colombianos

La relación positiva establecida anteriormente entre crecimiento económico y comercio exterior, puede establecerse a su vez entre comercio exterior y tráfico portuario. En 2012, a través de los puertos colombianos se movilizaron, en total, 174 millones de toneladas (MTA)²² (Ver Figura 3). Esta cifra representó no solo un crecimiento del 3,1% frente al año 2011, sino un crecimiento anual promedio para los últimos 6 años de 9,5%, una tasa de crecimiento incluso superior a la del PIB colombiano.

Figura 3: Evolución del movimiento portuario colombiano 2002-2012



Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte

²² Incluye cifras oficiales de la Superintendencia de Puertos y Transporte, 2011

Las cifras correspondientes al año 2012 son preliminares, por tal razón no se encuentran desagregadas y se presentan de manera ilustrativa en la gráfica anterior; a continuación se presenta el análisis para las cifras registradas en el año 2011.

Del total de movilización para el año 2011 que correspondió a 169 MTA, el 91,6% (154,5MTA) correspondió a operaciones de importación y exportación²³, en su mayoría representados por carbón e hidrocarburos, que constituyen el 80,5% del comercio exterior colombiano movilizado por puertos marítimos²⁴; hecho relevante si se consideran tanto las perspectivas que plantea el auge minero-energético futuro anteriormente referido y sus requerimientos en términos de infraestructura, como las nuevas dinámicas en términos de servicios portuarios que generará la ampliación del Canal de Panamá en los litorales Colombianos²⁵.

En lo que respecta a la movilización de hidrocarburos, a pesar de que los pronósticos indican que el país cuenta con reservas hasta por 7 años más, el Gobierno Colombiano proyecta incorporar más de 9 mil millones de barriles de crudo y 7 terapiés cúbicos-TPC de gas natural en los próximos 20 años. Según el estudio de Evaluación de Recursos y Escenarios de Producción llevado a cabo por IHS en 2008, Colombia es el tercer país con potencial en fuentes de hidrocarburos no convencionales, esto ha llevado a que se apueste por aprovechar el potencial en materia en estos recursos, tales como crudos pesados, shale oil, o gas offshore.

Frente a este escenario donde se espera incorporar nuevas fuentes de hidrocarburos, es importante que el país planee y tenga a su disposición, la infraestructura portuaria y tecnológica que permita la exportación e importación de estos recursos. Por ende los requerimientos de infraestructura para la movilización de hidrocarburos se constituyen en una prioridad del orden nacional y principios como la accesibilidad, la redundancia de alternativas en la oferta de

²³ Superintendencia de Puertos y Transporte. No incluye cifras de carga movilizada por cabotaje, trasbordo, tránsito internacional y carga transitoria.

²⁴ A estos productos les siguen en importancia los contenedores que representan el 8,3% del total del comercio exterior, seguido por granel sólido con el 7,3%, carga suelta con el 2,9% y granel líquido con el 1%.

²⁵ Con la entrada en operación de la ampliación de las esclusas del Canal de Panamá se espera una reconfiguración del tráfico marítimo en donde, sin desestimar la futura demanda por los mercados latinoamericanos de gran atractivo para las navieras, y el trasbordo por medio de la concentración de los servicios en el Caribe, Centro y Sur-América, podría compensar los costos de despliegue de buques madre, manteniendo rutas regulares a puertos de trasbordo y distribuyendo la carga por medio de buques alimentadores a otros puertos a lo largo de Sur América. DNP 2012 Consultoría Ivarsson & Asociados – Moffat & Nichol.

servicios para su movilización continua y segura, y la articulación con futuros requerimientos de infraestructura de apoyo a las actividades energéticas deben regir su planeación.

Por otra parte, luego de las operaciones de exportación e importación de carbón e hidrocarburos anteriormente referidas, le siguen en importancia el tráfico de carga en tránsito internacional (7,8%) y en una proporción menor, carga de cabotaje, transitoria, transbordo y fluvial con un 0,6% (Ver Tabla 2).

Tabla 2: Volumen exp/imp movilizadas por puertos marítimos 2011 (MTA)

| Tipo de Carga | Exportaciones | % | Importaciones | % |
|------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| Carbón | 84,0 | 66,2% | - | - |
| Hidrocarburos | 35,2 | 27,7% | 5,1 | 18,2% |
| Contenedores | 4,9 | 3,9% | 7,9 | 28,6% |
| Granel sólido ²⁶ | 1,4 | 1,1% | 9,9 | 35,6% |
| Carga suelta ²⁷ | 1,1 | 0,9% | 3,3 | 11,9% |
| Granel líquido ²⁸ | 0,2 | 0,2% | 1,5 | 5,7% |
| Total | 126,8 | 100% | 27,7 | 100% |

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte

Por su parte, si se analiza en detalle el tráfico por zona portuaria en el año 2011, se destacan Santa Marta²⁹, La Guajira y Morrosquillo, como las principales movilizadoras de carga de comercio exterior nacional, (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Comercio Exterior en las Zonas Portuarias Principales 2011

| Zona Portuaria | Volumen | Participación |
|----------------|---------|---------------|
| Santa Marta | 48,9 | 31,% |
| La Guajira | 32,4 | 21,0% |
| Morrosquillo | 32,3 | 20,8% |
| Cartagena | 17,1 | 11,1% |
| Buenaventura | 13,8 | 8,9% |
| Barranquilla | 7,6 | 4,9% |
| Tumaco | 1,6 | 1,0% |

²⁶ Carga constituida por sólidos que vienen sin empaque o envase y no pierden su condición en ninguna de las distintas fases de la operación portuaria.

²⁷ Bienes que deben ser cargados individualmente y sin contener, como barriles, perfiles metálicos, acero, cajas, bidones, botellones, generalmente se cargan en un material flexible tipo malla.

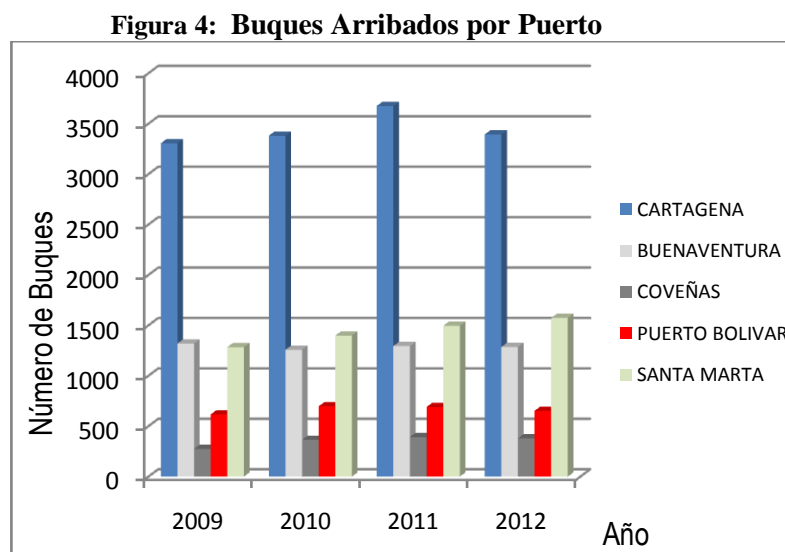
²⁸ Todos aquellos volúmenes líquidos movilizados libremente a granel. En las exportaciones se distinguen alimentos como aceites vegetales, mieles, melazas, químicos y en las importaciones la soda caustica, químicos.

²⁹ La Zona Portuaria de Santa Marta incluye los puertos: C.I Prodeco-Puerto Zúñiga, Sociedad Portuaria Río Córdoba, Drummond, Pozos Colorados y la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta.

| | | |
|--------------|--------------|-------------|
| Turbo | 0,7 | 0,5% |
| San Andrés | 0,1 | 0,1% |
| Total | 154,5 | 100% |

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte- 2011 y cálculos DNP³⁰

Finalmente, los movimientos relacionados con el tráfico marítimo presentan la tendencia que se muestra en la figura siguiente. Entre las principales zonas portuarias del país se observa que Cartagena registró el mayor movimiento de naves, en su mayoría buques portacontenedores.



Fuente: DIMAR 2012

Colombia ha adoptado diversos convenios y tratados de la Organización Marítima Internacional – OMI que se aplican, entre otros, sobre los buques dedicados al tráfico internacional, con el objeto de mejorar la seguridad de la navegación, no solo en términos de las características de las naves y de seguridad de la vida humana sino también referida a prevenir demoras innecesarias en el tráfico marítimo.

Es así como las operaciones de navegación, en cualquiera de las formas existentes de comercio, revisten una especial importancia dado que el transporte marítimo de carga de comercio exterior se da en el ámbito internacional y por tanto se deben implementar medidas de seguridad integral acordes con las disposiciones de la OMI.

C. Suficiencia de la capacidad portuaria instalada

³⁰ Se han considerado 0,72 MTA de movilización por la Zona Portuaria de Turbo de acuerdo con la base de información de comercio exterior de Quintero Hermanos Ltda.

La capacidad portuaria instalada es un parámetro que permite inferir las condiciones en las cuales un terminal se encuentra operando respecto a la carga que puede atender por unidad de tiempo. De acuerdo con un análisis realizado para el año 2010³¹, la capacidad portuaria instalada en Colombia excede los 302 millones de toneladas³², como se puede apreciar en la Tabla 4. Las cifras se detallan para cada litoral, a continuación:

Tabla 4: Capacidad Portuaria (MTA) Nacional - 2010

| Zona Portuaria | Exportación | Importación | Total Capacidad |
|-----------------------------------|--------------|-------------|-----------------|
| Cartagena de Indias | 44,1 | 44,9 | 89,0 |
| Santa Marta | 55,8 | 5,9 | 61,6 |
| Barranquilla | 6,9 | 8,6 | 15,5 |
| La Guajira | 35,1 | 0,6 | 35,7 |
| Golfo de Morrosquillo | 65,0 | 0,3 | 65,3 |
| Turbo | 1,5 | 0,0 | 1,5 |
| San Andrés y Providencia | 0,1 | 0,5 | 0,6 |
| Total Litoral Atlántico | 208,5 | 60,8 | 269,3 |
| Buenaventura | 7,2 | 22,7 | 29,9 |
| Tumaco | 2,7 | 0,0 | 2,7 |
| Total Litoral Pacífico | 9,9 | 22,7 | 32,6 |
| Total Litorales Nacionales | 218,5 | 83,5 | 302 |

Fuente: DNP 2012 Consultoría Ivarsson & Asociados – Moffat & Nichol

Cuando la capacidad instalada se compara con el tráfico portuario, se puede establecer la relación volumen/capacidad, que refleja las condiciones de utilización de dichas instalaciones³³. Los estándares internacionales establecen que se presenta congestión cuando la intensidad de uso de la capacidad instalada de un puerto, es decir, su relación volumen/capacidad, supera el 75%³⁴.

³¹ DNP 2012 Consultoría Ivarsson & Asociados – Moffat & Nichol a partir de la información de 2010.

³² Sin embargo, estas capacidades corresponden a estimaciones teóricas que parten de supuestos como la utilización máxima de la totalidad de la infraestructura portuaria instalada bajo condiciones de operación y de mercado óptimas. Por ende, no se consideran limitaciones a la capacidad que ofrecen condiciones externas como son los procesos aduaneros, las restricciones de capacidad de las embarcaciones impuestas por los accesos marítimos a las zonas portuarias, o los niveles de eficiencia en las operaciones logísticas existentes en una determinada zona portuaria

³³ En este sentido, y como fundamento de la planeación estratégica, se considera el parámetro de capacidad instalada como definitorio en las decisiones de expansión portuaria respecto a las necesidades marcadas por la demanda que genera el mercado internacional de comercio exterior y la eficiencia en los servicios que prestan las instalaciones dedicadas a este fin.

³⁴ Pricewaterhouse Coopers Consultoría: “Fortalecimiento del Esquema Contractual de puertos Marítimos de Colombia” 2004. El nivel de congestión es entendido como la capacidad real de atender los tráficos de la demanda sin tiempos de espera que perjudiquen la economía del operador o los itinerarios de las líneas navieras y se puede considerar como indicador del momento en que es necesario realizar inversiones para atender el nivel de demanda del sector por un puerto determinado. Estándares

Así, al contrastar la capacidad total portuaria en el país de 2010 con el volumen total de carga movilizada en 2012 (176,8 MTA), y asumiendo que la capacidad no crece significativamente de un año a otro, los terminales portuarios colombianos presentan en promedio un 58% de ocupación.

Esta cifra tiende a acercarse al referente de 75% crítico, si se lleva este análisis de capacidad a escalas más específicas como: tipo de carga, litoral o zona portuaria, o nivel de utilización. Por ejemplo para este último caso, existen cerca de 115 MTA de capacidad instalada que se utilizan a un 30% del total potencial; descontando del total de capacidad dicha cifra, la capacidad del país se vería significativamente reducida y su nivel de ocupación aumentaría a un porcentaje mayor al 90%.

De la misma forma al realizar el análisis de capacidad por zona portuaria³⁵ (mostrado en forma completa en la Tabla 5), se destacan los siguientes resultados para los niveles de congestión más críticos:

- Se puede inferir que presentó un déficit en capacidad para el *Carbón* de 11.61 MTA en la Zona Portuaria de La Guajira. Los volúmenes movilizados por esta zona presentaron una relación volumen/capacidad (V/C) del 100%.
- Así mismo, en la Zona Portuaria de La Guajira existen instalaciones dedicadas a *Carga suelta* que están siendo utilizadas al 99%.
- En la Zona Portuaria de Buenaventura, se presentó una relación (V/C) para *Graneles Sólidos* del 77%. Si bien se trata de una cifra moderada, esta refleja el comienzo de niveles de congestión en la utilización de las facilidades para este tipo de carga en esta zona portuaria, que pueden convertirse en críticos si no se toman acciones al respecto en el corto plazo.

Internacionalmente aceptados para niveles de congestión consideran un promedio de 75% de nivel de congestión para puertos de 4 o más muelles.

³⁵ Para el análisis, se consideraron los volúmenes en toneladas (V) para cada tipo de carga en cada zona portuaria. De esta manera, la relación obtenida entre dividir el volumen de carga y la capacidad instalada del terminal (V/C), se comparó con un índice de ocupación del 75%.

- En la Zona Portuaria de Santa Marta, los *Hidrocarburos* presentan un déficit en la capacidad con respecto al índice eficiente de utilización ya que presentan una relación (V/C) del 87%.

Tabla 5: Nivel de ocupación por zona portuaria y tipo de carga. 2010

| ZONA PORTUARIA | CONTENEDORES | | | GRANEL SOLIDO | | | CARBÓN | | | HIDROCARBUR OS | | | GRANEL LÍQUIDO | | | CARGA SUELTA | | | TOTAL | | |
|------------------------|--------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|----------------|-------------|-------------|----------------|------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| | V | C | V/C | V | C | V/C | V | C | V/C | V | C | V/C | V | C | V/C | V | C | V/C | V | C | V/C |
| Z.P. Barranquilla | 1,2 | 2,2 | 0,53 | 2,5 | 5,4 | 0,46 | 1,1 | 4,1 | 0,28 | 0,2 | 0,7 | 0,31 | 0,3 | 0,7 | 0,51 | 1,21 | 2,43 | 0,50 | 6,6 | 15,5 | 0,42 |
| Z.P. Cartagena | 4,7 | 46,7 | 0,10 | 2,1 | 6,4 | 0,34 | 0,9 | 6,3 | 0,15 | 5,5 | 14,6 | 0,37 | 0,9 | 7,1 | 0,13 | 0,60 | 8,01 | 0,07 | 14,7 | 89,0 | 0,17 |
| Z.P. La Guajira | 0,0 | 0,1 | - | 0,0 | 0,0 | - | 35,0 | 35,1 | 1,00 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,53 | 0,54 | 0,99 | 35,6 | 35,7 | 1,00 |
| Z.P. Morrosquillo | 0,0 | 0,0 | - | 0,2 | 0,7 | 0,22 | 0,0 | 0,0 | - | 24,9 | 64,3 | 0,39 | 0,0 | 0,0 | - | 0,00 | 0,27 | - | 25,0 | 65,3 | 0,38 |
| Z.P. San Andres | 0,0 | 0,1 | - | 0,0 | 0,1 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,1 | - | 0,05 | 0,28 | 0,17 | 0,0 | 0,6 | 0,08 |
| Z.P. Santa Marta | 0,6 | 2,2 | 0,26 | 1,4 | 1,9 | 0,74 | 38,6 | 53,7 | 0,72 | 2,6 | 3,0 | 0,87 | 0,1 | 0,2 | 0,67 | 0,39 | 0,69 | 0,57 | 43,7 | 61,6 | 0,71 |
| Z.P. Turbo | 0,0 | 0,0 | 0,31 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,63 | 1,50 | 0,42 | 0,6 | 1,5 | 0,42 |
| TOTAL ATLÁNTICO | 6,4 | 51,4 | 0,13 | 6,2 | 14,6 | 0,42 | 75,7 | 99,1 | 0,76 | 33,2 | 82,6 | 0,40 | 1,4 | 8,0 | 0,17 | 3,41 | 13,73 | 0,25 | 126,3 | 269,4 | 0,47 |
| Z.P. Buenaventura | 4,8 | 20,2 | 0,24 | 4,3 | 5,6 | 0,77 | 1,2 | 1,9 | 0,60 | 0,1 | 0,3 | 0,25 | 0,3 | 0,4 | 0,63 | 0,81 | 1,38 | 0,58 | 11,5 | 29,8 | 0,38 |
| Z.P. Tumaco | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 1,7 | 2,5 | 0,68 | 0,0 | 0,0 | - | 0,00 | 0,22 | 0,01 | 1,7 | 2,7 | 0,63 |
| TOTAL PACÍFICO | 4,8 | 20,2 | 0,24 | 4,3 | 5,6 | 0,77 | 1,2 | 1,9 | 0,60 | 1,8 | 2,8 | 0,63 | 0,3 | 0,4 | 0,63 | 0,81 | 1,60 | 0,50 | 13,2 | 32,6 | 0,40 |
| TOTAL PAÍS | 11,3 | 71,5 | 0,16 | 10,5 | 20,2 | 0,52 | 76,9 | 101,1 | 0,76 | 35,0 | 85,4 | 0,41 | 1,7 | 8,4 | 0,20 | 4,22 | 15,33 | 0,28 | 139,5 | 302,0 | 0,46 |

Fuente: DNP 2012. Consultoría Ivarsson & Asociados – Moffat & Nichol

Donde:

V: corresponde al volumen en toneladas para cada tipo de carga en cada zona portuaria.

C: corresponde a la capacidad instalada de cada una de las zonas portuarias para cada tipo de carga.

Por último, debe mencionarse que del total de la capacidad instalada del país, tan solo el 39% corresponde a servicios de uso público, en este sentido revisten especial importancia desarrollos portuarios recientes que aumentan el stock de capacidad instalada en el país. Es así como en 2007 el Gobierno Nacional estableció una zona geográfica en jurisdicción del municipio de Ciénaga – Magdalena, como zona de interés público³⁶ con el objetivo de promover la construcción, administración y operación de un puerto destinado al servicio público para el manejo de carbón de exportación con cargue directo denominado “Puerto Nuevo”. Posteriormente en 2008, se estableció una oferta oficiosa³⁷ con el fin de ofrecer en concesión dicha zona de playa, y en 2009 se aprobó el trámite de dicha oferta oficiosa³⁸.

Este proyecto, actualmente se encuentra en pruebas de operación, alcanzará en su primera fase (2013) una capacidad de 32 MTA³⁹. Lo que permitiría contar con una capacidad necesaria para movilizar la carga propia del concesionario, así como para los terceros que requieran los servicios de este puerto. El puerto contará con una capacidad potencial de 60 MTA, que se deberá garantizar en respuesta al crecimiento de la demanda en el mediano plazo, teniendo en cuenta que para el 2020 el concesionario proyecta movilizar cerca de 30 MT de carga propia y los pequeños y medianos productores proyectan una producción de 18.5 MT⁴⁰.

Por todo lo anterior, la ampliación de la capacidad instalada es prioritaria como instrumento de potenciamiento de la competitividad del país, dado que el creciente tráfico portuario producto del comercio exterior colombiano representa presiones para la capacidad portuaria actual y por ende establece la necesidad de que ésta sea ampliada en función de las características de cada uno de los litorales, así como del tipo de carga.

D. Infraestructura para la seguridad integral marítima

Todo este movimiento comercial existente y su incremento debido al afianzamiento y desarrollo de los tratados de libre comercio y la ampliación del Canal de Panamá, hace

³⁶ Resolución 5369 de 2007 del Ministerio de Transporte.

³⁷ Resolución 548 de 2008 del Instituto Nacional de Concesiones –INCO.

³⁸ Resolución 135 de 2009 del INCO.

³⁹ Resolución 333 de 2010 del INCO.

⁴⁰ Ministerio de Minas y Energía: Proyecciones de Producción de Carbón, escenario alto.

necesaria la infraestructura para la seguridad integral marítima en el escenario de la interfaz buque – puerto, concepto que involucra la afectación directa e indirecta de un buque como consecuencia de la realización de actividades propias del ámbito portuario, así como aquellos que se generan en torno a la explotación de los recursos minero-energéticos en el mar, funciones que se ejercen como Estado Ribereño, Estado Rector del Puerto y Estado de Abanderamiento, en cumplimiento de los convenios internacionales. Estas actividades requieren múltiples esfuerzos para prevenir y mitigar riesgos y amenazas de tipo ambiental, fenómenos naturales, logísticas, operacionales, tecnológicas y de seguridad.

E. Un modelo de concesión portuario que requiere de su revisión y actualización

El modelo de concesión portuario planteado a partir del Estatuto de Puertos de 1991, ha probado mejoras en el desarrollo, modernización y operación de la infraestructura portuaria. Sin embargo el presente Plan de Expansión Portuaria establece una revisión del mismo, en términos tanto de la implementación del modelo de concesión, como de la actual fórmula de contraprestación portuaria vigente.

i. Necesidad de revisión del modelo de concesiones portuarias actual

El Estatuto de Puertos en 1991 planteó un esquema innovador de promoción de iniciativas y capital privado en el que el concesionario asumía la totalidad de los riesgos de la inversión en infraestructura y de la financiación, además de cumplir por una parte con las obligaciones contractuales en términos de inversiones en infraestructura en zonas de uso público⁴¹, y por otra, con el pago de contraprestaciones al Estado por el uso exclusivo y temporal de zonas de uso público e infraestructura dada en concesión.

Sin embargo, de conformidad con las nuevas dinámicas del sector portuario y con las experiencias aprendidas en años anteriores, se ha evidenciado la necesidad de adelantar ajustes a la Ley 1ª de 1991 y /o a su reglamentación, en relación con la modernización y flexibilización de los esquemas contractuales, lineamientos tarifarios, regulación de operación portuaria y del modelo de concesión, entre otros.

⁴¹ Las cuales deben revertir a la Nación una vez finalizado el contrato de concesión

Lo anterior se sustenta en que, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1ª de 1991, los contratos de concesión portuaria deberían ser un medio para la implementación del modelo integral de gestión portuaria tipo *Landlord*⁴² en el que en una misma concesión se desarrollan progresivamente actividades de construcción, administración y operación portuaria. Sin embargo este propósito, en la práctica dista de ser una realidad, por cuanto la implementación del modelo de gestión se realiza de forma parcial y en consecuencia la prestación de servicios de operación en su integralidad, fundamentales para el funcionamiento de un puerto, quedan excluidos del objeto y alcance de las concesiones.

De esta forma, esta implementación parcial del modelo *Landlord*, ha conllevado además de la segregación de actividades entre las sociedades portuarias y los operadores portuarios, a ineficiencias como el desaprovechamiento de economías de escala, y en ciertos casos a destinar recursos y esfuerzos en la creación de empresas para poder desarrollar una operación portuaria integral, lo que a su vez conduce a dificultades operativas, administrativas y de seguimiento, entre otras.

Adicionalmente, se observa actualmente un fraccionamiento de las unidades operativas de los terminales portuarios, por cuanto entre otros, al término de la concesión se revierte la zona de uso público y los bienes fiscales entregados en concesión, y las áreas adyacentes y activos privados que hacen parte integral del puerto permanecen como propiedad privada. Esto afecta la continuidad en la prestación de servicios portuarios en condiciones de competencia, por cuanto dificulta que el Estado pueda adelantar convocatorias públicas para entregar nuevamente en concesión los bienes revertidos ubicados en las zonas de uso público.

ii. Necesidad de actualización de la metodología de cálculo de las contraprestaciones portuarias actual

La metodología actual para fijar la contraprestación de las concesiones portuarias, con excepción de aquellas especializadas en movilización de carbón, cuenta con dos componentes:

⁴² El numeral 5.2 del artículo 5º de la Ley 1ª de 1991⁴² establece que una concesión portuaria es “un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos (hoy en la ANI), permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva, las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellos o éstos, para la construcción y operación de un puerto a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, los distritos y los municipios donde operen puertos”.

uno referido a la contraprestación por el uso de la infraestructura de propiedad de la Nación ubicada en zona de uso público (ZUP) y otro por el derecho de utilización de la zona de uso público.

Los montos de la contraprestación se determinan de la siguiente manera:

- *Cobro por el uso de la infraestructura de propiedad de la Nación:* La Resolución 282 de 1996 establece que la contraprestación por el uso de la infraestructura en las ZUP equivale al 1.5% del valor de los bienes inmuebles ubicados en la ZUP para los terminales de servicio privado, mientras que para los terminales de servicio público, la contraprestación es del 3% del valor de dichos bienes.
- *Cobro por uso de la zona de uso público:* Corresponde a la rentabilidad excedente, medida en términos monetarios, resultante del flujo de caja el cual es presentado por el peticionario y aprobado por la entidad concedente. Los componentes del flujo de caja y la rentabilidad mínima (TIR 12%) que debe obtener el peticionario incluido el pago de las contraprestaciones, están determinados en las resoluciones 596 y 873 de 1994, ambas emitidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte. .

Si bien esta metodología contempla algunas dimensiones del negocio portuario, estimula las inversiones en infraestructura y se basa en un modelo de ingresos brutos proyectados⁴³, actualmente presenta aspectos que obligan a su actualización.

En una primera instancia, esta metodología no cuenta con mecanismos que incentiven la optimización de la magnitud del recurso físico solicitado en concesión, característica que debe ser prioritaria a la luz de un desarrollo portuario verdaderamente sostenible.

Por otra parte, la forma en que se calcula puede generar incentivos al concesionario solicitante para subvalorar escenarios de demanda y capacidad portuaria, que podrían representar un menor valor recibido por contraprestación por el Estado.

⁴³ El numeral 4 del artículo 2° de la resolución 596 de 1994 establece que el procedimiento de cálculo de la contraprestación, contempla en caso de ser rentable: “llevar a valor presente los ingresos brutos a una tasa de descuento del doce por ciento”.

Adicionalmente, como resultado de la aplicación de la fórmula, se obtiene un valor estático en el tiempo, que no refleja la dinámica del negocio portuario, máxime en escenarios actuales en los que el comercio exterior presenta un crecimiento sostenido a causa de los TLC y el auge minero-energético.

Por esta razón, se considera pertinente realizar una actualización de la fórmula de contraprestación de forma tal que el recaudo por este concepto, refleje de forma más acertada la dinámica del negocio portuario, y permita un mayor impacto una vez sean reinvertidos en las actividades que establece la ley 1ª de 1991.

F. Medidas en marcha que deben fortalecerse para lograr un desarrollo portuario sostenible

Con el fin de mitigar las externalidades ambientales que pueden generarse por las actividades portuarias, se han establecido una serie de normatividades para el manejo portuario, relacionadas tanto con el manejo de vertimientos, agua y aire, como con la determinación de la viabilidad de ubicación de instalaciones portuarias en los litorales costeros.

Con el propósito de constituir el transporte como una actividad ambientalmente sostenible, el Ministerio de Transporte contrató en 2007 la “*Actualización del Estudio de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos*”⁴⁴ con el objetivo de generar una herramienta de planeación de las actividades marítimo-portuarias que contara con un énfasis en el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales del país.

Como resultado de dicha actualización, se logró una sectorización de las zonas de manejo para actividades portuarias de acuerdo con las aptitudes físicas y ambientales de los litorales del país, que se basa en la delimitación de las Unidades Ambientales Costeras y Oceánicas –UACO– determinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La sectorización anteriormente referida permitió estructurar el Plan Integral de Ordenamiento Portuario – PIOP, que clasifica a las 10 Unidades Ambientales Costeras

⁴⁴ Incoplan S.A. “Actualización del Estudio de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos”

(UACO), en las que se encuentran divididos los litorales Pacífico y Atlántico colombianos, y que a su vez pertenecen a las Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial de acuerdo con su aptitud física y ambiental en tres niveles restrictivos: Alto, Medio y Bajo.

El PIOP permite adicionalmente, que todas aquellas nuevas solicitudes de concesión portuaria sean consistentes con las políticas ambiental, social y de infraestructura de transporte por cuanto identifica y clasifica la aptitud física y ambiental de los litorales y de la región insular, clasificándolas en Zonas de Manejo Portuario principales y secundarias.

En consecuencia, el anterior Plan de Expansión Portuaria 2009-2011⁴⁵ adoptó el Plan Integral de Ordenamiento Portuario – PIOP, como una herramienta integral de planificación marítimo-portuaria que permite al Estado y a las instituciones ambientales, regionales y municipales, contar con una herramienta para informar sus decisiones, dentro del marco normativo de sus competencias, sobre los intereses públicos o privados en la destinación de zonas de uso público para desarrollos marítimos portuarios.

IV. OBJETIVOS

1. Presentar lineamientos frente a las necesidades de ampliación de la capacidad portuaria, con el propósito de avanzar junto con el sector privado en un desarrollo ordenado y ambientalmente sostenible que responda de manera eficiente a las exigencias del comercio exterior y a las oportunidades de prestación de servicios portuarios y logísticos.
2. Identificar los proyectos relacionados con canales, vías de acceso y obras de protección costera, que permitan un adecuado desarrollo de la actividad portuaria, acordes con los lineamientos de política establecidos por el Gobierno Nacional en cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

⁴⁵ Formulado mediante Documento Conpes 3611 de 2009 y adoptado mediante Decreto 4734 de 2009

3. Establecer una nueva metodología de cálculo de la contraprestación aplicable a los beneficiarios de permisos portuarios, buscando un equilibrio entre lo público y lo privado en condiciones atractivas al capital.
4. Fortalecer el marco normativo, regulatorio e institucional que fomente la inversión privada y la sostenibilidad del sector.

V. PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción presentado en este documento se enmarca dentro de las disposiciones de la Ley 1ª de 1991 en lo referente a la conformación de los Planes de Expansión Portuaria y se soporta en cuatro estrategias orientadas hacia el fortalecimiento del sector portuario nacional y su desarrollo sostenible.

1. ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA PORTUARIA.

a. Aumentar la capacidad instalada portuaria en los dos litorales colombianos⁴⁶.

A continuación, se identifican las necesidades de ampliación en términos de capacidad portuaria en los litorales Pacífico y Atlántico⁴⁷, para garantizar el manejo sin congestión de las cargas de comercio exterior, a partir de la capacidad instalada actual en toneladas para cada una de las zonas portuarias⁴⁸.

El análisis de capacidad instalada para el año 2010, permitió establecer una descompensación en oferta de capacidad en la Costa Pacífica, situación que impone

⁴⁶ En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 1 de 1991, los Planes de Expansión Portuaria se referirán a la conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias y a las inversiones públicas que deben hacerse en actividades portuarias, y las privadas que deben estimularse.

⁴⁷ Consolidados para servicios portuarios

⁴⁸ Considerando granel líquido, granel sólido, hidrocarburos, contenedores, carga suelta, carbón.

restricciones tanto a la accesibilidad de productos nacionales a nuevos mercados como a la oferta de servicios portuarios hacia rutas que operen en el Océano Pacífico.

Adicionalmente, se requiere aumentar la capacidad portuaria de servicio público de forma tal que se logre vencer el actual desequilibrio entre la oferta de servicios portuarios públicos respecto de los privados, en especial para el manejo de carbón e hidrocarburos.

En este sentido Ministerio de Transporte y las entidades concedentes, deberán priorizar el otorgamiento de concesiones de terminales portuarios de servicio público frente a terminales de servicio privado, cuando sea conveniente o de mayor interés público la operación de un terminal de servicio público según los principios de la ley 1ª de 1991. Esto aplicará de la misma forma cuando terminales de servicio privado soliciten modificación y/o prórroga de su contrato.

Posteriormente, y dentro del mismo análisis de capacidad, se estudiaron 5 escenarios futuros de crecimiento de la demanda de comercio exterior con el fin de contar con un portafolio de alternativas confiable que permitiera abordar las necesidades futuras en términos de infraestructura portuaria con un menor grado de incertidumbre, diferenciados por tipo de carga y por litoral. Dichos escenarios se definieron en función de diferentes criterios, proyectando la demanda para tres periodos de tiempo: 2015, 2020 y 2030 (Ver Anexo 1).

Para 2030, Colombia requerirá aproximadamente 174 MTA de capacidad instalada adicionales. Los principales volúmenes de productos que se esperan manejar por cada litoral, corresponden a granel sólido, hidrocarburos y carbón, tal y como se describe a continuación:

Tabla 6: Requerimientos de Capacidad instalada en el Litoral Atlántico – 2030

| LITORAL ATLÁNTICO | |
|--------------------------|----------------------------------|
| TIPO CARGA | CAPACIDAD REQUERIDA (MTA) |
| Granel Sólido | 10 |
| Carbón | 38 |
| Hidrocarburos | 40 |
| Total | 88 |

Fuente: DNP 2012 Consultoría Ivarsson & Asociados – Moffat & Nichol

Tabla 7: Requerimientos de Capacidad instalada en el Litoral Pacífico – 2030

| LITORAL PACÍFICO | |
|-------------------------|----------------------------------|
| TIPO CARGA | CAPACIDAD REQUERIDA (MTA) |
| Granel Sólido | 8 |
| Carbón | 44 |
| Hidrocarburos | 34 |
| Total | 86 |

Fuente: DNP 2012 Consultoría Ivarsson & Asociados – Moffat & Nichol

De los resultados anteriores se infiere, la necesidad de desarrollar un nuevo centro de exportación de carbón en el litoral Atlántico complementado con una solución de transporte que reduzca costos de movilización en largas distancias, básicamente una solución de modo férreo que a su vez tenga conexión con el sistema ferroviario central. Así mismo, se requerirá de una capacidad adicional importante para el manejo de gráneles sólidos e hidrocarburos principalmente.

Por su parte para el litoral Pacífico, en el escenario de demanda a 2030, se prevé una necesidad de ampliación de infraestructura portuaria para hidrocarburos que por su proximidad geográfica con las zonas de producción y exploración debería desarrollarse en el sur del Litoral.

Así mismo, para dicho escenario del año 2030 se identifica un requerimiento de capacidad instalada para movilización de Carbón de 44 MTA producto de un volumen total de exportaciones de carbón proyectado de 140 MTA⁴⁹ para 2030.

Este requerimiento potencial de capacidad instalada es el resultado de escenarios teóricos de modelación que incluyen tanto el desarrollo de una nueva instalación portuaria en el Pacífico, como la construcción de una conexión férrea desde la zona carbonífera del norte del país hasta este litoral. Bajo los supuestos de este escenario, existirían condiciones

⁴⁹ Cálculos DNP a partir de proyecciones del Anuario Estadístico Minero Colombiano. Ministerio de Minas y Energía, Segunda Edición. 2012

atractivas desde el punto de vista de demanda de carga, como de costos de transporte para movilizar volúmenes del orden de magnitud anteriormente referido.

Los anteriores requerimientos sugieren por ende la creación de una nueva zona portuaria en el Pacífico Norte. En ese sentido, los posibles desarrollos portuarios futuros producto de las necesidades de capacidad anteriormente referidas, deberán estar en línea con la normatividad técnica y ambiental establecida por el Gobierno Nacional para el desarrollo de infraestructura, además de cumplir con todos aquellos estudios de factibilidad que para tal fin los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Interior, Minas y Energía, y de Transporte, consideren necesarios, entre los cuales se encuentra el Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional ha identificado algunos proyectos de infraestructura de otros modos vinculados con el modo marítimo y portuario, con el objeto de mejorar la conexión que establecen los corredores de carga entre los centros de producción y consumo, y los puertos, haciendo énfasis en los siguientes proyectos:

Infraestructura Vial Carretera

| CORREDOR | LONGITUD (Km.) |
|---|---------------------------|
| Buga – Buenaventura | 224 |
| Corredores Costa Norte | 362 |
| Corredor Manizales - Honda - Villeta | 226 |
| Corredor Bucaramanga - Barrancabermeja - Remedios | 103 |
| Corredores Norte de Santander | 224 |
| Autopistas Prosperidad | 761 |
| Nuevas vías de Acceso al Pacífico | 300 |
| TOTAL | 2.200 |

Infraestructura Férrea

| Proyecto Férreo | Tipo de Terreno | Longitud (km) |
|-----------------------------------|------------------------|----------------------|
| Tren del Carare | Montañoso | 470 |
| Sistema Ferroviario Central | Ondulado | 302 |
| Costa Atlántica hacia Dibulla | Plano | 300 |
| Tibú - La Mata | Montañoso | 150 |
| Consolidación Férrea del Pacífico | Montañoso | 243 |
| | Plano | 242 |
| Barrancabermeja - Cupica | Ondulado | 530 |
| | TOTAL | 2.237 |

Por su parte, en lo referente al escenario de incertidumbre en el autoabastecimiento de petróleo y gas natural en el corto plazo planteado en el diagnóstico del presente documento, es importante que el país planee y tenga a su disposición, la infraestructura portuaria y tecnológica que permita la importación de estos hidrocarburos.

Especialmente en el abastecimiento de gas natural, es relevante considerar que bien sea para su importación o exportación, se requiere contar con facilidades de regasificación⁵⁰, o de licuefacción, según sea el caso. Estas terminales pueden configurarse de diferentes maneras: como instalaciones flotantes, instalaciones en tierra o como una combinación de los dos, las cuales brindan diferentes condiciones de respaldo al abastecimiento, pero además requieren la entrada de buques metaneros, que requieren estrictas normas de seguridad.

En función de esta característica, es importante tener en cuenta la necesidad de prever puertos que permitan la operación de barcos de Gas Natural Licuado, y brinden las

⁵⁰ El DNP se encuentra desarrollando el estudio para identificar, analizar y calificar áreas físicas que cumplan con las condiciones técnicas, comerciales, ambientales y sociales, de navegación marina, de infraestructura portuaria y de transporte de gas, para la importación de Gas Natural Licuado -GNL al país a través de una planta de regasificación y determinar el esquema de organización industrial más adecuado para la construcción y operación de esta infraestructura, del cual se espera obtener resultados a finales del segundo trimestre de 2012.

condiciones en términos de oleaje, accesibilidad, vientos y seguridad requeridos para esta clase de infraestructura.

b. Requerimientos para mejorar la calidad de la infraestructura portuaria actual⁵¹.

En un ejercicio conjunto realizado por el Ministerio de Transporte, INVIAS, ANI y Cormagdalena, para mejorar la calidad de la actual infraestructura portuaria, se identificaron los proyectos relacionados con canales, vías de acceso, obras de protección de zona costera y de mitigación ambiental en las áreas de influencia de las actividades portuarias. Para el desarrollo de tales proyectos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible prestará apoyo, formulando recomendaciones en lo que esté dentro de su competencia, al igual que la Autoridad Marítima Nacional acorde con los parámetros y aspectos de seguridad náutica y de obras que afecten la dinámica costera.

Los estudios y estructuraciones que realizarán INVIAS, ANI y Cormagdalena determinarán los recursos para adelantar las obras identificadas en el presente plan de expansión portuaria (Ver Anexo 3). Para ello, el sector transporte podrá utilizar distintas fuentes de financiamiento, público o privado⁵², entre las cuales se prevén las siguientes:

1. Recaudo por contraprestaciones portuarias

Se estiman proyecciones en el periodo 2012-2016 por aproximadamente \$206.000 y \$29.000 millones de pesos por recaudo de contraprestaciones portuarias a ser priorizadas en el presupuesto del INVIAS y de Cormagdalena respectivamente, guardando consistencia con el respectivo Marco Fiscal y Marco de Gasto de Mediano Plazo.

⁵¹ En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 1 de 1991, los Planes de Expansión Portuaria se referirán a las inversiones públicas que deben hacerse en actividades portuarias, y las privadas que deben estimularse.

⁵² De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, para la ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos de servicio público de propiedad de la Nación –Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco y San Andrés–, también se evaluarán diversas fuentes de financiación teniendo en cuenta la atracción de inversión privada, la posibilidad de cobrar cargos a los usuarios por su paso por los canales, y la inversión de recursos públicos y privados provenientes de actores locales y regionales.

2. Estructuración de obra pública por parte del INVIAS

Para las obras de mantenimiento y profundización de los canales de acceso, el INVIAS podrá contratar los estudios y obra pública, para lo cual el sector priorizará las inversiones dentro de las cifras de su Marco de Gasto de Mediano Plazo.

3. Ley 1508 de 2012, de Asociaciones Público Privadas –APP- (Agencia Nacional de Infraestructura)

- A partir de una iniciativa privada, donde el monto máximo a aportar por el sector público será del 20% del proyecto, teniendo como fuente de financiación las contraprestaciones portuarias.
- A partir de una iniciativa pública, donde no existe límite para que el sector público aporte recursos.

4. Artículo 4º Ley 1ª de 1991

Asociación entre los titulares de permisos portuarios con el propósito de asumir los costos para la ejecución de obras de beneficio común, siendo los costos asumidos en proporción al beneficio de cada uno frente a esta infraestructura.

5. Contrato de asociación sin ánimo de lucro. (Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y Ley 489 de 1988).

Se podrán desarrollar contratos de asociación entre el Estado y entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sería anudar esfuerzos para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura⁵³, de conformidad con el Decreto 777 de 1992 modificado por el Decreto 2459 de 1993.

6. Ejecución de obras con cargo a planes de inversión de contratos de concesión portuaria

Se podrán incluir en los planes de inversión de los contratos de concesión portuaria, partidas para la inversión en infraestructura de beneficio común no concesionada.

⁵³ La Nación tendría que adelantar la licitación de las obras y servicios.

2. ESTRATEGIA PARA GENERAR PUERTOS SOSTENIBLES E INTEGRADOS EFICIENTEMENTE CON LA RED DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE NACIONAL⁵⁴

En concordancia con los lineamientos de política, el instrumento de planificación y decisión sobre zonas portuarias marítimas, denominado Plan Integral De Ordenamiento Portuario PIOP, clasifica a las 10 Unidades Ambientales Costeras - (UACO)⁵⁵ en las que se encuentran divididos los litorales Pacífico y Atlántico colombianos, y que a su vez pertenecen a las Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, de acuerdo con su aptitud física y ambiental en 3 niveles restrictivos: Alto, Medio y Bajo.

El presente Plan de Expansión Portuaria ratifica la clasificación y categorización de las costas colombianas establecidas en el PIOP⁵⁶ y propende por el desarrollo de iniciativas portuarias de carácter privado que desarrollen el potencial portuario a lo largo de las costas nacionales, sin limitar el mismo a la calificación dada, siempre y cuando éstas guarden un estricto cumplimiento con la normatividad y las políticas ambientales y de sostenibilidad establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta la importancia de la conectividad de los puertos, se exigirá un nuevo requisito dentro de las solicitudes de permisos portuarios, consistente en un plan de conectividad de los potenciales terminales con las principales rutas carreteras, férreas y/o fluviales de comercio exterior del país o directamente con los centros de producción y consumo que garantizarán su carga, en condiciones óptimas de accesibilidad.

En este sentido se resalta la posibilidad, en el marco de la Ley 1508 de 2012, de presentar iniciativas privadas para el desarrollo y explotación de infraestructura de accesos terrestres y marítimos que permita la conectividad de nuevos desarrollos portuarios en

⁵⁴ En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 1 de 1991, los Planes de Expansión Portuaria se referirán a las regiones en que conviene establecer puertos, para reducir el impacto ambiental y turístico de éstos, y para tener en cuenta los usos alternativos de los bienes públicos afectados por las decisiones en materia portuaria.

⁵⁵ Establecidas en el marco de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) 2000.

⁵⁶ Contenidas en el Anexo 1 del Documento Conpes 3611 del 14 de septiembre de 2009.

condiciones óptimas de accesibilidad. Esto cuando potenciales ubicaciones de terminales no cuenten con la conectividad necesaria para el desarrollo y funcionamiento del puerto.

Por otra parte, el Ministerio de Transporte evaluará dentro del análisis integral de la Ley 1ª y su reglamentación, la inclusión de condiciones para desarrollos de proyectos que parten de cero (conocidos en inglés como *Greenfield*) en zonas portuarias no desarrolladas, en los que entre otros, se puedan incluir estrategias para garantizar la conectividad y accesibilidad con la infraestructura terrestre de comercio exterior y/o con los centros de producción y/o consumo para las nuevas solicitudes de desarrollos portuarios.

De otro lado sólo se aprobarán terminales portuarios cuyos accesos marítimos sean públicos y acordes con los buques de diseño propuestos. Los buques de diseño propuestos deberán así mismo guardar relación con las áreas de maniobra de los terminales.

Por último, con el fin de promover un desarrollo portuario futuro acorde con la sostenibilidad ambiental, se hará uso de un instrumento metodológico que permita prevenir y gestionar, los riesgos y oportunidades que se generen en la infraestructura portuaria y sus accesos. El Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible acordarán la aplicación de una metodología de evaluación ambiental estratégica para incorporar consideraciones ambientales en la planeación de la infraestructura portuaria futura y sus accesos. Este instrumento de apoyo a la planificación será implementado por el Sector Transporte con un acompañamiento continuo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. ESTRATEGIA PARA FORTALECER EL MODELO DE CONCESIÓN PORTUARIA

Se ha evidenciado ciertas limitaciones de la metodología que se emplea actualmente para el cálculo de las contraprestaciones portuarias, en términos de incentivos a solicitudes de mayor área, retribuciones por carga movilizada en función de proyecciones de ingresos y de dispersión metodológica en función de la vocación portuaria, por tanto se evidencia la necesidad de fortalecer el marco regulatorio en los siguientes términos:

a) **Formulación de una nueva metodología para establecer contraprestaciones portuarias⁵⁷.**

Se adopta una nueva metodología de cálculo de contraprestaciones para los terminales marítimos y fluviales⁵⁸, soportada en los principios de transparencia y objetividad de aplicación, tal y como se describe en el Anexo 2 del presente documento. La metodología está conformada por la siguiente fórmula:

$$CT_i = \alpha_i [(CF_i) + (CV_i)]$$

Donde, i es el año de la concesión

- CT_i = Contraprestación en el año i
- α_i = Factor de ajuste opcional en función de la recuperación de la inversión
- CF_i = Componente Fijo en el año i
- CV_i = Componente Variable en el año i

Donde,

- Componente fijo (CF): busca la retribución económica equilibrada por la entrega en concesión de los bienes físicos del Estado, de manera que se capte el costo de oportunidad de los mismos, se racionalicen los recursos solicitados y se incentive su uso eficiente.
- Componente Variable (CV): busca una retribución económica proporcional a la dinámica de la actividad portuaria y se calcula con base en los volúmenes reales de carga movilizada y un importe para cada tipo de carga como se especifica en el Anexo 2 del presente documento.

⁵⁷ En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 1 de 1991, los Planes de Expansión Portuaria se referirán a las metodologías que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por las concesiones portuarias.

⁵⁸ Se tomaron como base las recomendaciones del estudio “Elaboración y Presentación de Propuestas de Metodologías para la Determinación de las Contraprestaciones por Concesiones Portuarias Marítimas y Fluviales en Colombia, realizando la Clasificación de los Puertos según su Actividad”, contratado por el Ministerio de Transporte.

- Factor de ajuste opcional en función de la recuperación de la inversión (α): permite a los solicitantes negociar con las entidades concedentes un pago adicional de contraprestación cuando se solicite un mayor plazo al requerido para la recuperación de las inversiones en condiciones atractivas al capital. De esta forma, el Estado recibirá una equilibrada retribución sin que se afecte la competitividad y el atractivo económico del sector portuario y se incentiva la inversión.

Aplicabilidad: La presente metodología de contraprestaciones aplicará únicamente a los beneficiarios de nuevos permisos portuarios marítimos y fluviales⁵⁹ y/o cuando se modifiquen sustancialmente permisos vigentes según el artículo 17 de la Ley 1ª de 1991.

De conformidad con lo aquí dispuesto se aplicará la metodología a los beneficiarios de permisos portuarios de la siguiente manera:

- A los beneficiarios de los contratos de concesión portuaria, de autorizaciones temporales y de homologaciones, cuyos terminales atiendan naves de transporte marítimo internacional⁶⁰, independientemente de su ubicación en el mar o en los ríos.
- A aquellos beneficiarios de los contratos de concesión portuaria, de autorizaciones temporales y de homologaciones cuyos terminales se ubiquen en el mar o en ríos y que no atiendan naves de transporte marítimo internacional, no se les aplicará el componente variable de la metodología. El Ministerio de Transporte pondrá a consideración del CONPES a través de un futuro Plan de Expansión Portuaria la incorporación del componente variable a la metodología de las contraprestaciones

59 Se entienden en este documento como permisos portuarios marítimos y fluviales las concesiones portuarias, licencias/concesiones para embarcaderos, las homologaciones y autorizaciones temporales. Es decir los permisos/licencias de que tratan la ley 1ª de 1991, la ley 1242 de 2008 y sus decretos reglamentarios.

60 De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 804 de 2001 se definen: *Transporte marítimo: Es el traslado de un lugar a otro, por vía marítima, de personas o carga, separada o conjuntamente, utilizando una nave o artefacto naval. Transporte marítimo de cabotaje: Es aquel que se realiza entre puertos continentales o insulares colombianos. Transporte marítimo internacional: Es aquel que se realiza entre puertos colombianos y extranjeros.*

para este tipo de terminales en las condiciones que considere pertinentes, cuando determine que el estado de navegabilidad de los ríos haya mejorado sustancialmente favoreciendo el transporte y la actividad portuaria fluvial.

- A aquellos beneficiarios de las licencias (concesiones) de embarcaderos, sólo les aplicará el componente fijo de la presente metodología propuesta.

De conformidad con lo anterior la metodología aplicará a beneficiarios de permisos portuarios de terminales de servicio público y de servicio privado, y tanto a terminales multipropósito como especializados, incluyendo los terminales que únicamente movilizan carbón e hidrocarburos.

Las entidades concedentes deberán promover y facilitar que los beneficiarios de contratos/permisos vigentes adopten la nueva metodología.

4. ESTRATEGIA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE INSTALACIONES PORTUARIAS EFICIENTES

Resulta primordial promover el cumplimiento de estándares de eficiencia y nivel de servicio por parte de los operadores portuarios, con el fin de garantizar mejoras en la competitividad y el uso óptimo de las instalaciones portuarias de servicio público.

En concordancia con lo anterior, se debe fortalecer la institucionalidad y el marco regulatorio que permita implementar modelos de concesión portuaria que involucren el desarrollo integral de los terminales portuarios, así como impulsar la navegabilidad fluvial que considere la conectividad entre los diferentes modos.

Adicionalmente se trabajará en el desarrollo de puertos secos y de centros de logística para la consolidación y desconsolidación de carga, almacenamiento, y demás actividades logísticas, de forma tal que se reduzca el impacto en la capacidad y la eficiencia operacional de las instalaciones portuarias.

Con el objeto de concretar los lineamientos anteriores, se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

a) Análisis Integral Ley 1ª y su desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (Ley 1450 de 2011) estableció la necesidad de realizar una actualización del Estatuto de Puertos Marítimos y/o de su reglamentación. Por lo anterior, el Ministerio de Transporte realizará un análisis integral de la Ley 1ª y de su desarrollo en los aspectos institucionales, normativos y de política pública, a través de la conformación de un equipo de trabajo interdisciplinario que identificará acciones que permitan mejoras en términos de la calidad, eficiencia, productividad, competitividad, sostenibilidad y transparencia del sector portuario.

Dentro del análisis solicitado, y en línea con recomendaciones de la banca multilateral relacionadas con el sector portuario en Colombia y con las mejores prácticas internacionales, se deberá evaluar la posibilidad y pertinencia de implementar un modelo de concesión portuaria que involucre el desarrollo y operación integral del terminal portuario. Lo anterior bajo el modelo de gestión portuaria, por medio del cual la autoridad portuaria de orden nacional concede la tierra y/o infraestructura, a empresas privadas para la explotación y operación integral de estos terminales, manteniendo la propiedad y retención de la tierra e infraestructura por parte de la Nación.

Adicionalmente, se debe incluir en el análisis, el estudio y la valoración de mecanismos que solucionen el fraccionamiento de las unidades operativas de terminales portuarios, cuando al término de los contratos de concesión, la zona de uso público y sus infraestructuras reviertan a la Nación.

Por otro lado, y en línea con las necesidades de ampliación de la capacidad portuaria en el país que se plantean mediante el presente documento, se plantea la necesidad de revisar las condiciones para el desarrollo de proyectos greenfield, que pueden requerir de condiciones diferentes a las de proyectos en zonas portuarias consolidadas.

Por último, se viene evidenciando la necesidad de generar tanto un fortalecimiento institucional como una coordinación entre entidades que permita ejercer las funciones de planeación, regulación, control y supervisión de manera más eficiente y oportuna. En este sentido con la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura, con el fortalecimiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte y de la Autoridad Marítima Nacional, se inicia el proceso de especialización, empoderamiento y fortalecimiento requerido, haciendo necesaria una actualización normativa nacional marítima y portuaria así como la implementación de los convenios internacionales.

b) Articulación de los Puertos con la Política Nacional Logística

Desde el año 2007 el Gobierno Nacional ha venido desarrollando un proceso de implementación de mejores prácticas en logística como factor de competitividad nacional, por medio de la coordinación e integración de acciones de los diferentes actores de la cadena de comercio exterior.

En este contexto, en 2008 se definió la Política Nacional Logística (PNL) contenida en el Documento Conpes 3547, cuyo objetivo primordial es contribuir con el desarrollo del sistema logístico del país, en aras de que su funcionamiento se materialice en un mecanismo de eficiencia de la distribución física y de la reducción de costos de producción/distribución.

Adicionalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos” se resalta la importancia de la logística como principal apoyo para la infraestructura de transporte, entre ella la portuaria, lo que resulta consecuente con el amplio potencial de desarrollo de este sector. Para lograr este propósito, se cuenta con un plan de trabajo dividido en 6 ejes principales, de los cuales los más importantes para la actividad portuaria son:

Promoción de Infraestructuras Logísticas Especializadas-ILE:

Procura promover la planificación, promoción y desarrollo de ILEs en Colombia y definir un esquema de gestión y financiación público-privado. En este sentido, una vez se surtan las anteriores instancias, se analizará la viabilidad de avanzar hacia la estructuración técnica, legal y financiera de este tipo de infraestructuras. Así, una de

las prioridades se enfocará a la estructuración técnica, legal y financiera de la plataforma o zona de actividad logística-ZAL de Buenaventura, como principal zona portuaria de comercio exterior del país, sin incluir carbón e hidrocarburos.

Facilitación del Comercio: Busca consolidar la herramienta de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), a través de la implementación del sistema de Inspección Física Simultánea para importación y exportación y un módulo de logística, que integre las operaciones y procesos en puertos y aeropuertos. La implementación del Operador Económico Autorizado y la Inspección No Intrusiva, deberá ser liderada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN en coordinación con las entidades de control.

En ese sentido, se debe avanzar en la prestación de servicios al comercio exterior las 24 horas del día durante todo el año, para lo cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá coordinar con las entidades de control la implementación del servicio 7x24, y realizar un diagnóstico de las necesidades de adecuación, equipos y personal requeridos en los terminales para las actividades de inspección. Las entidades de control en los lugares de arribo deberán garantizar la prestación del servicio.

c) Mejoramiento navegabilidad fluvial

Las dinámicas propias del modo fluvial en Colombia, hacen que su caracterización y comportamiento diste de ser similar al del modo marítimo-portuario. Sus características particulares se encuentran determinadas en gran medida por el grado de desarrollo de su infraestructura, la participación del modo fluvial en el transporte de carga y pasajeros y la estructura organizacional del sector transporte que involucra actores específicos para este modo.

Sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece el desarrollo intermodal del transporte como una prioridad nacional. En concordancia, se tienen contempladas las siguientes acciones para el modo fluvial:

- La conformación de una política pública de impulso y fomento para la navegabilidad en la principal hidrovía del país, río Magdalena, y que se materializará en un Documento Conpes⁶¹.
- El desarrollo, por parte del Ministerio de Transporte y del Departamento Nacional de Planeación, de estudios orientados hacia el fortalecimiento del transporte intermodal en el país, que consideren la conectividad óptima entre la infraestructura portuaria, férrea, carretera y fluvial.

Adicionalmente, se encuentra en desarrollo el “*Plan Maestro de Aprovechamiento del Río Magdalena*”⁶² que permitirá establecer planes concretos para la recuperación y fortalecimiento de las actividades socioeconómicas a lo largo de la cuenca del río.

Por otra parte, actualmente se adelantan los siguientes estudios fluviales por parte de la Subdirección de Apoyo Técnico del INVIAS, los cuales permitirán determinar las necesidades de infraestructura portuaria en estas vías fluviales y optimizar la operación del Muelle Internacional de Leticia:

- Actualización de los estudios y diseños para la navegabilidad del Río Meta e Interventoría, por un valor de \$8.755.735.837
- Investigación y Complementación de los Estudios Fase II (Factibilidad) para la Navegabilidad del Río Atrato e Interventoría, por un valor de \$2.869.303.711
- Estudio de navegabilidad del Río Putumayo e Interventoría, por valor de \$3.039.237.120
- Actualización del Estudio para el encauzamiento del canal navegable del Muelle Victoria Regia de Leticia – Amazonas e Interventoría, por un valor de \$ 4.820.274.579

⁶¹ Documento Conpes que plantea un Plan para potenciar la navegabilidad en el Río Magdalena.

⁶² Convenio de cooperación suscrito entre la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – Cormagdalena y e Hydrochina Corporation de la República Popular China.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política establecidos en este documento para la Expansión Portuaria y optimizar el funcionamiento de los puertos colombianos
2. Solicitar al Ministerio de Transporte adelantar los trámites necesarios para la expedición del correspondiente Decreto y demás actos administrativos que adopten los lineamientos de política.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte, definir el esquema de financiación de las necesidades en infraestructura asociadas a la actividad portuaria tales como los canales y vías de acceso y obras de protección costera, de forma que se prioricen en el corto plazo aquellas inversiones con mayor impacto en la competitividad del país. En todo caso los recursos necesarios para realizar los proyectos identificados en el presente plan de expansión portuaria, considerarán el flujo de recursos de las entidades que participen en su desarrollo y aplicación guardando consistencia con el Marco Fiscal y Marco de Gasto de Mediano de Plazo.
4. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional, con el apoyo de la DIMAR, y al Ministerio de Transporte:
 - a) verificar las acciones sobre los aspectos de seguridad y defensa que impactan la competitividad en el desarrollo de las actividades marítimas y portuarias.
 - b) adelantar la reglamentación de la Ley 1242 de 2008, en especial lo relacionado con los parámetros técnicos de seguridad, competencias y operaciones náuticas

5. Recomendar al Ministerio de Transporte en coordinación con las entidades concedentes de concesiones portuarias:
 - a) priorizar el otorgamiento de solicitudes de servicio público y las modificaciones de contratos existentes de servicio privado que migren a servicio público
 - b) incluir dentro de los contratos una cláusula que contemple la opción de compra de las zonas adyacentes y sus activos de propiedad privada al término de la concesión
 - c) exigir que las nuevas solicitudes de concesiones portuarias presenten un plan de conectividad del puerto, que podrán ser estructuradas en una Asociación Público Privadas –APP-.
6. Solicitar al Ministerio de Transporte y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acordar la aplicación de la metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica para incorporar consideraciones ambientales en la planeación estratégica de la infraestructura portuaria futura y sus accesos, y ratificar el Plan Integral de Ordenamiento Portuario - PIOP-.
7. Solicitar al Ministerio de Transporte adelantar el análisis integral de la Ley 1ª y de su desarrollo, y adelantar las acciones que se requieran con el propósito de propender por un sector portuario moderno, competitivo y eficiente, teniendo en cuenta la integralidad en materia de seguridad náutica y portuaria, acorde con las necesidades nacionales e internacionales.
8. Solicitar al Ministerio de Transporte coordinar junto con el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior, la estrategia necesaria para promover la construcción y operación de los puertos necesarios para el comercio exterior de productos e insumos de la industria minero energética en el país en el mediano plazo.
9. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, coordinar con la ANI y con las entidades que realizan labores de inspección y control a la carga, para que en un término no superior a ocho (8) meses, se estructure el plan de acción y su posterior

ejecución para la adquisición e implementación de escáners y sistemas de cámaras, que permitan la implementación del Sistema de Inspección no Intrusiva de mercancías en los principales puertos del país, conforme al Documento CONPES 3719 de 2012 y al artículo 88 de la Ley 1450 de 2011.

10. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las entidades de supervisión inspección y control que intervienen en la operación portuaria, priorizar en sus presupuestos los recursos humanos y tecnológicos necesarios para garantizar la implementación del Sistema de Inspección Física Simultanea y la adopción gradual de servicios veinticuatro (24) horas del día de los siete (7) días de la semana, conforme al artículo 88 de la Ley 1450 de 2011. Así mismo en el mismo periodo de tiempo, se debe realizar un diagnóstico que permita identificar los requerimientos en infraestructura que se pudiesen necesitar en los terminales, para poder cumplir con este propósito.
11. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Minas y Energía establecer las condiciones de cumplimiento y supervisión del cargue directo de carbón en los puertos colombianos.
12. Solicitar al Ministerio de Transporte, en coordinación con la Superintendencia de Puertos y Transporte:
 - a) adoptar las medidas y herramientas necesarias para realizar la inspección, control y vigilancia de la prestación del servicio portuario, así como consolidar de manera oportuna y confiable la información necesaria para la liquidación de las contraprestaciones portuarias.
 - b) realizar análisis anuales de las tarifas.
13. Solicitar al Ministerio de Transporte con el apoyo del Ministerio de Defensa – Dirección General Marítima, fortalecer el marco normativo que regule las actividades portuarias y conexas, incluidas las marítimas desarrolladas en los puertos, teniendo en cuenta los

referentes internacionales, además de formular estrategias para mejorar los estándares de eficiencia de la infraestructura portuaria en pro de la competitividad nacional.

14. Solicitar al Ministerio de Transporte, realizar el seguimiento a cada una de las acciones que requiere la implementación del plan de expansión portuaria, de que trata este documento.
15. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, realizar el seguimiento a la ejecución e implementación de los compromisos referidos, con una periodicidad semestral a partir de la fecha de expedición del presente documento, y con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes – Sisconpes.