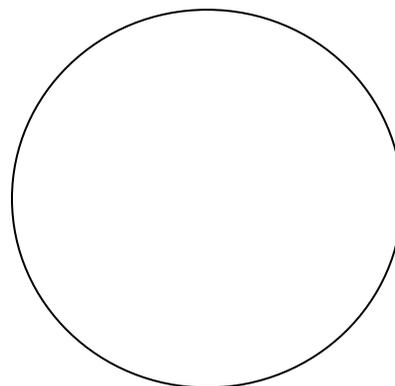


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento Nacional de Planeación



POLÍTICA PORTUARIA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Transporte
Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte
Agencia Nacional de Infraestructura
Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena
Superintendencia de Transporte

Borrador¹ 2-05/05/2022

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

BORRADOR

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Rufz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Rufz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de
Regalías

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y
Desarrollo Territorial

Resumen ejecutivo

La política portuaria es una pieza fundamental para la competitividad del país, en un contexto dinámico de los mercados internacionales, cuyos actores son usuarios de las infraestructuras y servicios disponibles en los puertos. En los últimos treinta años, tras la promulgación del Estatuto General de Puertos Marítimos (Ley 1 de 1991), se ha consolidado una suma de esfuerzos e inversiones públicas y privadas, no obstante, debe robustecerse para garantizar un sistema portuario a la altura de las exigencias y estándares internacionales, y a su vez, una institucionalidad pública en el sector transporte cuyas acciones sean un soporte transversal para una economía nacional competitiva.

El presente documento plantea una actualización integral de la política, teniendo en cuenta que la última fue aprobada a través del Documento CONPES 3744 “Política portuaria para un país más moderno”² del año 2013, cuyos lineamientos de política pública rigen las actividades, inversiones y expansión del sistema portuario colombiano.

Para el caso de los contratos de concesión vigentes, las revisiones y ajustes se realizarán una vez reviertan a la nación o se tenga la oportunidad de ampliar el tiempo de la concesión, aunado a una nueva propuesta de arquitectura pública institucional involucrada, calidad de los instrumentos de planeación -orientados al desarrollo sostenible- y del relacionamiento económico de los actores. De esta manera, se presenta una política basada en las dimensiones institucional, normativa, técnica, económica y ambiental, apalancada en estudios técnicos realizados por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, llevados a cabo con el apoyo, acompañamiento o participación de instancias técnicas del comercio mundial, agencias multilaterales y consultores especializados.

La presente política incluye consideraciones y recomendaciones estratégicas sobre la institucionalidad del sector portuario, las metodologías generales de tarifas portuarias; la revisión y ajustes a la metodología de contraprestación vigentes hoy en Colombia; las nuevas inversiones propuestas para el sector portuario, la actualización del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental – POFPA (2008), formuladas bajo una óptica de relacionamiento justo e incentivos para los actores de la cadena logística.

La nueva política portuaria se orienta a emitir lineamientos que permitan avanzar en la consolidación de una institucionalidad moderna y planificar el desarrollo del sector portuario bajo una visión de intermodalidad y con una perspectiva de implementación de la política pública en los próximos diez años, con el desarrollo de acciones entre el año 2022 y 2026,

² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3744.pdf>

donde se incentive el uso sostenible y racional de los recursos e infraestructura costera, profundizando en el cumplimiento de los preceptos estructurales de Ley 1 de 1991.

La Política Portuaria contenida en el presente documento está a cargo, fundamentalmente, del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas, aunque involucra en total a 14 entidades del orden nacional de cinco sectores³, con inversiones que ascienden a 8.500 millones de pesos de 2022 (excluyendo los valores de obras, por priorizar).

Clasificación: L91, O18, R42,

Palabras clave: política portuaria, expansión portuaria, institucionalidad del sector portuario, concesiones portuarias, tarifas, contraprestación, intermodalidad.

BORRADOR

³ (I) Sector Transporte, (II) Ambiente y desarrollo sostenible, (III) Seguridad y defensa, (IV) Comercio, industria y turismo e (V) Interior.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1 Antecedentes	12
2.2 Justificación	18
3. MARCO CONCEPTUAL	22
3.1 Infraestructura portuaria y economía	22
3.2 Aspectos técnicos, operacionales y desempeño del sistema portuario	24
3.3 Relaciones económicas entre los actores	27
4. DIAGNÓSTICO	29
4.1 Crecimiento desordenado de la capacidad portuaria	29
4.2 Desarticulación de la planeación nacional y territorial en la actividad portuaria	40
4.3 Ineficiencia en la inversión en infraestructura y debilidad en incentivos al inversionista privado	44
4.4 Complejidad del esquema regulatorio del sector portuario y contratos de concesión con vencimiento próximo	47
4.5 Multiplicidad de esquemas de contraprestación portuaria	53
4.6 Dispersión de funciones y actividades en las entidades del sector transporte y debilidades en la articulación	55
4.7 Ausencia de visión de sostenibilidad ambiental y atraso en incorporación de buenas prácticas	61
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	67
5.1 Objetivo general	67
5.2 Objetivos específicos	67
5.3 Plan de Acción	67
5.4 Seguimiento	80
5.5 Financiamiento	81
6. RECOMENDACIONES	83
GLOSARIO	87
ANEXOS	89
BIBLIOGRAFÍA	92

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipo de terminales portuarios por especialización	34
Tabla 2. Contratos de concesión evaluados en el estudio - 2019.....	37
Tabla 3. Capacidad Portuaria (Millones de Toneladas Año) Litoral Caribe – 2018.....	38
Tabla 4. Capacidad Portuaria (Millones de Toneladas Año) Litoral Pacífico – 2018	39
Tabla 5. Caracterización de las zonas portuarias de Colombia.....	48
Tabla 6. Metodologías de contraprestación portuaria en Colombia	53
Tabla 7. Sistemas de información de uso obligatorio por los concesionarios.....	58
Tabla 8. Identificación de problemáticas e impactos ambientales	63
Tabla 9. Cronograma de seguimiento.....	81
Tabla 10. Inversiones estimadas	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolución del tráfico portuario colombiano	30
Gráfico 2 - Movilización de carga por tipo de tráfico.....	31
Gráfico 3 - Movilización por tipo de carga	32
Gráfico 4 - Crecimiento de la capacidad instalada	33
Gráfico 5 - Número de concesiones otorgadas y activas	33

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Ciclo de desarrollo portuario	25
Ilustración 2 - Estructura institucional actual según funciones – sector Transporte	57
Ilustración 3 - Sistemas de información del Gobierno nacional	58

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambiental
APP	Asociación Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COLPUERTOS	Empresa colombiana de Puertos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Cormagdalena	Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena
CO ₂	Dióxido de Carbono
CRIT	Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIMAR	Dirección General Marítima
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GAADS	Grupo de Asuntos Ambientales y de Desarrollo Sostenible (MT)
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis
Invías	Instituto Nacional de Vías
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPCS	<i>International Port Community Systems Association</i>
MT	Ministerio de Transporte
MT/Año	Millones de Toneladas por Año
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MTA	Millones de Toneladas al Año
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PMTI	Plan Maestro de Transporte Intermodal
POFP	Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental
POMIUAC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PCS	<i>Port Community System</i>
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SP	Sociedad Portuaria
ST	Superintendencia de Transporte
TCBUEN	Terminal De Contenedores De Buenaventura
TIR	Tasa Interna de retorno

UAC	Unidades Ambientales Costeras
UPIT	Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUM	Ventanilla Única Marítima

BORRADOR

1. INTRODUCCIÓN

Las tres décadas recientes han representado un periodo de modernización en el desarrollo y expansión del sistema portuario colombiano. Desde la ley 1 de 1991, el país ha avanzado en la incorporación de capital privado, la institucionalidad sectorial se ha adaptado a este esquema, y en el periodo comprendido entre 1991 y 2013, se han sofisticado progresiva y periódicamente los instrumentos que permiten dirigir las actuaciones del Estado hacia una senda de crecimiento sostenible de la infraestructura y los servicios portuarios.

Sin embargo, el entorno portuario es altamente dinámico, y el país acumula nueve años sin actualizar la Política Portuaria. Existen posibilidades de optimización e introducción de eficiencias en la infraestructura disponible, y el incentivo a las inversiones privadas se consolida como un reto importante. El crecimiento experimentado muestra un recurso costero cada vez más escaso; la experiencia acumulada muestra la necesidad de introducir mejoras en los esquemas contractuales, especialmente, en aspectos técnicos tarifarios y de contraprestación; y la institucionalidad pública requiere actualizaciones y renovaciones en los mecanismos y reglas para una mejor gobernanza.

La presente actualización de la política portuaria tiene un enfoque integral, y supera las temáticas mínimas abordadas históricamente. La Ley 1 de 1991 plantea que los CONPES de “Expansión Portuaria” deben cumplir con elementos mínimos enfocados en: i) la conveniencia de nuevas inversiones, ii) posibles nuevas zonas portuarias, iii) inversiones públicas, iv) lineamientos sobre la contraprestación y v) las tarifas. Esta política, complementariamente, aborda y desarrolla acciones orientadas a la gobernanza eficiente, a la revisión de aspectos contractuales de las concesiones y a la sostenibilidad de los puertos, en cuanto a la dimensión ambiental.

En este contexto, la política portuaria establece pilares estratégicos y líneas de acción que responden a los retos y oportunidades del sector, teniendo como objetivo superior la implementación de medidas orientadas al desarrollo económico y la competitividad del país en un contexto global dinámico y competitivo. Esta política plantea actuaciones en siete (7) pilares, que abordan la capacidad portuaria, la planeación articulada entre la nación y los territorios, las inversiones a realizar, el esquema regulatorio, la metodología de contraprestación, el marco institucional y la sostenibilidad ambiental; que a su vez se desarrollan en 17 líneas de acción. El horizonte de aplicación de la política es de 5 años (2022 – 2026), en el cual se propone que 14 entidades del orden nacional implementen 25 acciones, cuyas inversiones ascienden a 8.500 millones de pesos (excluyendo las inversiones correspondientes a obras de infraestructura, que serán

priorizadas para ser ejecutadas con presupuesto de las entidades del sector transporte, según se describe en las acciones).

Este documento CONPES está integrado por seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección contiene la justificación y los antecedentes específicos de política en el sector portuario; la tercera y cuarta sección presentan el marco conceptual y el diagnóstico del estado actual del conjunto de políticas, incluyendo el componente normativo, técnico e institucional; la quinta sección define el objetivo de la política, los pilares y las acciones que serán implementadas al 2025 para la actualización integral de los lineamientos de política pública y acelerar su implementación; finalmente, la sexta sección presenta las recomendaciones al Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

BORRADOR

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En este capítulo se describen los lineamientos de política pública y desarrollos normativos que conforman la política portuaria vigente en el país, tomando como punto de partida la Ley 1 de 1991, con énfasis en los arreglos institucionales en los que se materializa la gestión pública que ha permitido la conformación actual del sistema portuario.

2.1 Antecedentes

2.1.1 Los Planes de Expansión Portuaria como herramienta de política pública

El desarrollo del sector portuario colombiano ha cursado en las tres décadas recientes una senda sostenible, continua y eficiente, manteniendo la coherencia de la política de Estado, reflejada en la ejecución de nuevos proyectos que han facilitado la transición de la empresa estatal, a una explotación comercial por empresas de carácter privado o mixto. La eficiencia general del sistema portuario ha aumentado y esto ha tenido reflejo directo en la competitividad del comercio exterior colombiano, contribuyendo así al desarrollo social en las diferentes zonas portuarias nacionales. Sin embargo, la dinámica de este sector a nivel global ha impuesto exigencias de racionalización en el uso del recurso costero y las navieras internacionales demandan continuamente el aumento de eficiencias y la mejora del portafolio de servicios ofrecidos en las instalaciones.

La política pública se instrumentaliza a través de los Documentos CONPES denominados “Planes de Expansión Portuaria”, mediante el incentivo del modelo de concesiones a sociedades portuarias de carácter privado, cuyo principal objetivo ha sido el de prestar el servicio público a todos los usuarios de servicios portuarios de carácter nacional e internacional. Los Planes citados son la herramienta mediante la cual se define la política pública portuaria en Colombia, dentro de los parámetros establecidos en la Ley 1 de 1991, “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, que en su Artículo 2 los define como contenido específico para su trámite ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.

Con la promulgación de la Ley 1 de 1991, el Estado colombiano estableció el fundamento normativo de la política portuaria. En dicha Ley se definieron los cinco elementos esenciales en la formulación de esta: i) La conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias, ii) Las regiones en que conviene establecer puertos, iii)

Inversiones públicas, iv) Metodologías de contraprestaciones⁴ y v) Tarifas⁵. Bajo estos elementos se ha actualizado la política portuaria tradicionalmente desde los años 90, a través de la aprobación de Documentos CONPES que han desarrollado las perspectivas de expansión en materia portuaria en el país.

2.1.2 Arreglos institucionales del sector portuario

Algunos de los elementos de la arquitectura institucional para el sector portuario han experimentado modificaciones. Según el artículo 23 de la Ley 1 de 1991, la autoridad portuaria se encuentra en cabeza del CONPES, instancia que aprueba los planes de expansión portuaria, el Ministro de Obras Públicas y Transporte (actualmente Ministro de Transporte) quien programa, evalúa y ejecuta, en coordinación con la Superintendencia General de Puertos (actualmente Superintendencia de Transporte) los planes de expansión portuaria.

El párrafo del artículo 6, por su parte, establece que la DIMAR⁶ continuará otorgando concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias. Por su parte, el artículo 23 de la misma ley, señala también

⁴ En la Ley referida (y en su modificación al artículo séptimo, desarrolladas en la Ley 856 de 2003) se determina el reparto, es decir, el porcentaje que recibe la Nación y el porcentaje que reciben los municipios y/o distritos donde operan los puertos, así como la destinación específica de los recursos captados. Es pertinente señalar que, a la fecha, existen ocho (8) metodologías distintas de contraprestación portuaria vigentes.

Por su parte, la Ley 856 de 2003, que modificó el Artículo 7 de la Ley 1ª de 1991, indica que el Gobierno Nacional definirá la metodología de cálculo de contraprestación a través de los planes de expansión. En el párrafo 1º establece que la contraprestación que reciba el Estado se invertirá en la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia marítima y terrestre.

⁵ Se establecen las metodologías que deben aplicarse de modo general al autorizar tarifas a las sociedades portuarias; y los criterios que deben tenerse en cuenta antes de una eventual liberación tarifaria. Las funciones de regulación en materia tarifaria para los puertos marítimos del país están definidas en el Estatuto de Puertos Marítimos, junto con las Resoluciones de la Superintendencia de Puertos (ahora, de Transporte) 723 de 1993, 426 de 1997, 01 de 2001, 38 de 2002, y 2398 de 2010. Existen cuatro (4) tarifas portuarias reguladas: i) el muellaje, ii) el uso por infraestructura, iii) los servicios públicos, y iv) el almacenaje. En contraste, varias de las tarifas que actualmente son cobradas no están reguladas y se definen bajo un entorno libre por el comportamiento del mercado portuario.

El artículo 14 de la Resolución 723 de 1993 de la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Transporte, que establece que las sociedades portuarias que operan en puertos de servicio público deben implementar una tarifa ajustada a la tasa interna de retorno (TIR) para los servicios de muellaje y uso de instalaciones, calculada por la Superintendencia de Transporte con la construcción de los flujos de caja estimados de los puertos a 10 años.

⁶ Las funciones de la Dirección General Marítima – DIMAR - se encuentran contenidas en el artículo 5 del Decreto 2324 de 1984.

que la Superintendencia General de Puertos (actualmente Superintendencia de Transporte) ejercerá sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa y, añade el parágrafo, los capitanes de puerto ejercerán de manera exclusiva las funciones de autoridad marítima.

En cuanto a la entidad cabeza del sector, mediante el Decreto 2171 de 1992 se realizó la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, para convertirse en el Ministerio de Transporte. De igual manera, mediante Decreto 101 de 2000 se modificó la estructura del Ministerio de Transporte. En particular, el referido Decreto⁷ trasladó las funciones de aprobación, otorgamiento, modificación, revocatoria o declaración de la caducidad de las concesiones portuarias al Ministro de Transporte.

Adicionalmente, el Decreto 087 de 2011 modificó nuevamente la estructura del Ministerio de Transporte, los Decretos 4464 de 2011 y 198 de 2013 introdujeron cambios adicionales, y finalmente estos fueron compilados en el Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, y sus modificaciones posteriores⁸. Resultado del proceso descrito, varios de los cambios en la normativa referida son determinantes sobre las competencias del Ministerio en el sector portuario.

Por otra parte, para la Superintendencia General de Puertos, en el Decreto 2681 de 1991 se estableció la estructura y funciones de la entidad y mediante los Decretos 101 y 1016 del 2000, se modificaron la denominación y estructura de la entidad, la cual pasó a denominarse Superintendencia de Puertos y Transporte. Puntualmente, el Decreto 1016 eliminó las funciones de otorgamiento de concesiones portuarias, las cuales, como ya se expuso, quedaron en cabeza del Ministro de Transporte.

Finalmente, mediante el Decreto 2409 de 2018 se renovó y modificó la denominación, estructura y funciones de la Superintendencia, que pasó a denominarse Superintendencia de Transporte, y cuenta desde entonces en su estructura con un Superintendente delegado de Puertos, la Dirección de Promoción y Prevención en Puertos y la Dirección de Investigaciones de Puertos, instancias mediante las cuales ejerce los procesos de inspección, vigilancia y control establecidos en la Ley 1 de 1991. **El andamiaje institucional del sector portuario ha crecido.** Además de los cambios reseñados, y a pesar de que el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Transporte y el CONPES son las únicas entidades o instancias referidas por la Ley 1 de 1991 como autoridades en el sector portuario, el marco institucional

⁷ mediante el numeral 11 del artículo 6

⁸ Modificado, adicionado, sustituido por los Decretos 1735 de 2015, 1916 de 2015, 2297 de 2015, 38 de 2016, 1310 de 2016, 1514 de 2016, 1517 de 2016, 26 de 2017, 153 de 2017, 296 de 2017, 431 de 2017, 1305 de 2017, 2229 de 2017, 727 de 2018, 1082 de 2018, 2163 de 2018, 2453 de 2018, 632 de 2019, 1120 de 2019, 746 de 2020, 1538 de 2020, 1567 de 2020, 478 de 2021, 1009 de 2021.

y de gobernanza portuaria se ha ido ampliando con la creación de nuevas entidades que, desde la misma Constitución Política, han modificado su estructura.

La Ley 161 de 1994, que desarrolla el artículo 331 de la Constitución Política, creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena (Cormagdalena) y en su artículo 2 estableció que la misma tendría por objeto la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

De igual manera, la Ley 790 de 2002 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República en su artículo 16, para, entre otras, “Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar”. En el marco de las potestades conferidas, a través del Decreto 1800 de 2003 se creó el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), cuyo objeto fue planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario. Por lo anterior, mediante Decreto 2053 de 2003, se eliminaron las funciones asociadas a las concesiones portuarias de las competencias del Ministro de Transporte, que fueron asignadas al Instituto mencionado.

Adicionalmente, mediante el literal “e” del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se le confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional.

En desarrollo de esta facultad, mediante Decreto 4165 de 2011, se cambió la naturaleza jurídica y la denominación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO), pasando a ser la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), cuyo objeto es *“planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas...”* en el decreto en mención. Bajo el estatus actual, además de las funciones de autoridad concedidas al Ministerio y a la Superintendencia de Transporte, los ajustes

institucionales previamente reseñados otorgaron funciones de concedente para los puertos a la ANI y a Cormagdalena⁹.

El Invías, Cormagdalena y los Distritos Portuarios se convirtieron en actores del sector portuario. El artículo 1 de la Ley 856 de 2003, al modificar el artículo 7 de la Ley 1 de 1991, estableció que el Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces recibirá el 80% del valor de la contraprestación portuaria por concepto de uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y el 100% de la contraprestación por uso de infraestructura. Así mismo, el párrafo tercero del Artículo 64 de la Ley 1242 de 2008 fue modificado por la Ley 1557 de 2012, donde se estableció que en los últimos 30 kilómetros del Río Magdalena el 60% de la contraprestación por zona de uso público e infraestructura sería recibido por Cormagdalena y el 40% restante se destinaría a los municipios o distritos; cuando se trate de las zonas de uso público en infraestructuras ubicadas en el resto del Río Magdalena como en sus conexiones fluviales de su competencia, las recibirá en su totalidad (100%) Cormagdalena. Adicionalmente, la Ley 768 de 2002 en su artículo 17 establece que los Distritos de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta son autoridades portuarias adicionales a las establecidas en la ley.

Existen algunas instancias de coordinación. Las acciones del sector portuario en Colombia se apalancan en el funcionamiento de instancias diseñadas para la transversalización de información y el apoyo a la toma de decisiones, entre las que se citan, i) el Consejo Consultivo de Transporte¹⁰, ii) Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima- DIMAR¹¹, iii) el Centro de Logística y Transporte¹², y iv) el Comité Técnico de Transporte, Infraestructura y Movilidad Sostenible¹³.

2.1.3 Elementos del contexto nacional y global

En la década de 1980, algunos gobiernos, especialmente de países desarrollados, transfirieron la responsabilidad de las industrias de apoyo al transporte, del sector

⁹ Es decir, de acuerdo con su jurisdicción, dichas entidades tienen la potestad de entregar concesiones portuarias. Los concedentes son, en este caso, son entidades públicas que por su misionalidad y jurisdicción son apropiadas para suscribir el contrato de concesión con el inversionista privado en el proyecto portuario.

¹⁰ El artículo 1.1.3.1. del Decreto 1079 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Transporte) establece que dicho Consejo se encuentra dentro de los órganos sectoriales de asesoría y coordinación.

¹¹ El artículo 1.1.3.6. del Decreto 1079 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Transporte), señala que este comité hace parte de los órganos sectoriales de asesoría y coordinación.

¹² creado por el Decreto 482 de 2020 para la emergencia económica decretada en virtud de la COVID- 19.

¹³ Creado en 2019.

público al sector privado (Brooks & Baltazar, 2001). Este proceso de devolución (o *devolution*, en inglés) surgió como respuesta a -al menos- dos factores de cambio: los rápidos avances de la tecnología de la información y el aumento del déficit y la carga de la deuda acumulada. La introducción de un nuevo modelo de gobernanza que tuvo por objeto superar las deficiencias de las anteriores estructuras portuarias y facilitar el ajuste a un contexto económico complejo (Pallis & Syriopoulos, 2007). Además de factores físicos bien conocidos, como la ubicación, la accesibilidad marítima y la infraestructura del interior (*hinterland*), la gobernanza de los puertos es un importante determinante del desempeño portuario (De Langen, 2004).

En América Latina y el Caribe, esta ola de reformas políticas en el papel del Estado respecto de la gestión de infraestructura y la prestación de servicios tuvo su auge en la década de 1990. En el caso de Colombia, estos cambios se materializaron a través de la Constitución Política de 1991, y específicamente, la reforma en la gestión y control portuario se dio a través de la Ley 1 de 1991, que buscó la abolición del monopolio estatal de los puertos y la entrega de estos en concesión, la modernización y el mejoramiento de su eficiencia, entre otros. Las responsabilidades y funciones administrativas de los puertos estatales fueron transferidas de una compañía estatal a compañías portuarias regionales, cuyos accionistas fueron gobiernos locales y regionales, y actores privados (BID, 2019).

A principios de los años 90, se hizo evidente la crisis administrativa y financiera que enfrentaba la Empresa Puertos de Colombia (Colpuertos), crisis tal que limitaba su eficiencia y productividad (Viloria-de-la-Hoz, 2000). Con la apertura de Colombia a la economía mundial, la ineficiencia del sistema portuario colombiano se hizo patente con mucha más fuerza, cuando el país se enfrentó con la exigencia de empresas más eficientes y modernas, requeridas por clientes internacionales. Con eso, el gobierno colombiano tuvo la iniciativa de presentar el proyecto titulado de Estatuto de Puertos Marítimos al Congreso de la República, siendo aprobado en 1991 como la Ley 1.

El tiempo transcurrido desde la última actualización de política portuaria hace que deban revisarse consideraciones de orden técnico, contractual y ambiental. La cronología contractual de las concesiones suscritas en el marco de la Ley 1 de 1991 hace que estén cerca de sus vencimientos, y el Estado debe tomar medidas que garanticen la estabilidad y continuidad en la prestación del servicio, así como el análisis y desarrollo de los incentivos adecuados a la inversión, en función de la transformación global de las actividades en el entorno portuario. De otra parte, el entorno global ha impuesto exigencias ambientales y sociales cada vez más desafiantes en cuanto a la obligatoriedad de conservación del patrimonio natural de las naciones así como los aspectos propios del relacionamiento de los

proyectos portuarios con las comunidades en el área de influencia de cada uno; y Colombia no es ajena a esta tendencia, que está alineada con los preceptos del desarrollo sostenible.

Las tecnologías y los sistemas de información que permiten la toma de decisiones sobre la operación y expansión del sistema portuario, han experimentado avances notorios, hecho que invita a la revisión de protocolos de flujo de información, analítica de datos y la actualización de información sobre aspectos propios del ordenamiento de los territorios en relación con los emplazamientos portuarios.

Por último, **el nivel emergente de la competencia entre redes y entre puertos está transmitiendo nuevas complejidades a la gobernanza del sector portuario** (Wilmsmeier & Monios, 2015), (Sánchez & Wilmsmeier, 2006), y ha impulsado nuevas estrategias que requerirían un proceso de adaptación institucional.

El concepto de "gobernanza" se refiere al conjunto de sistemas, estructuras y procesos que organizan a los agentes, privados y públicos, en torno a un propósito común (Brooks & Kullinane, 2006). La estructura de gobernanza, junto con las normas y reglamentos, proporciona un marco a través del cual se ejerce la autoridad económica, política y administrativa que un gobierno impone a las empresas privadas y públicas. Esta definición se basa en una extensa bibliografía que sostiene que la gobernanza ha ido más allá del gobierno (Imrie & Raco, 2000), (Hooghe & Marks, 2001) y reconoce las importantes funciones que desempeñan los agentes privados y la sociedad civil en la formulación de políticas. Los desafíos en materia de gobernanza del sistema portuario son plenamente vigentes para el contexto colombiano, en tanto la institucionalidad y el nivel de desarrollo de los instrumentos contractuales se combinan para favorecer profundas revisiones al respecto.

2.2 Justificación

La década transcurrida desde la más reciente actualización de la política portuaria se constituye en una oportunidad. Sin perjuicio de los ajustes institucionales realizados desde la expedición de la Ley 1 de 1991, la presente Política propone desarrollar acciones enfocadas en la mejora continua del sector portuario en aspectos como autonomía, distribución de competencias, coordinación entre los sectores público y privado, desarrollo armónico de la ciudad – puerto y la región, planeación estratégica regional y urbana, expansión e integración intermodal de la infraestructura y de servicios de transporte, innovación de sistemas de información, competitividad logística y facilitación del comercio y sostenibilidad ambiental, entre otras, teniendo en cuenta la actualidad nacional frente a nuevos retos comerciales internacionales.

Lo anterior significa adoptar una visión contemporánea para el sistema portuario colombiano, que capture los aprendizajes acumulados desde la promulgación de la Ley 1

de 1991, entre ellos, la posibilidad de optimizar la asignación de las concesiones portuarias, así como su operación en el corto, mediano y largo plazo. Con ello, se pretende potenciar las inversiones en términos de eficiencia, al tiempo que se promueve la competencia en el mercado.

El esquema de desarrollo en el que convergen esfuerzos y recursos públicos y privados han reportado beneficios contundentes y debe preservarse. En los últimos treinta años el país ha logrado elevar significativamente los estándares de operación en las terminales portuarias, y se ha evidenciado un uso óptimo de la infraestructura, al tiempo que se cuenta actualmente con un sector en el que opera la transferencia de conocimiento y existe una orientación común a la competitividad de la economía colombiana. En línea con ello, esta política impulsa el desarrollo de lo establecido en el Plan Nacional de Dragados Marítimos y los contratos vigentes, como parte de las inversiones que se deben realizar en materia de infraestructura, las inversiones identificadas por las entidades del sector transporte de acuerdo con las necesidades existentes en las zonas portuarias del país y las inversiones en los accesos según lo establecido en la Ley 105 de 1993 (Arcadis & JESyCA S.A.S., 2017).

Se busca que, tanto las inversiones públicas a cargo de la nación, como las privadas que se pretenden estimular, estén orientadas a la facilitación del comercio exterior colombiano y a la mejora del portafolio de servicios, a través de mayores eficiencias en el uso de la infraestructura portuaria existente. Es decir, apunta a que las inversiones tengan relación directa con las necesidades de suplir la demanda de comercio exterior, transbordo, cruceros de turismo y cabotaje, sin exceder la capacidad de cada zona portuaria. Este proceso se realiza con el fin de reducir el impacto de los costos portuarios sobre la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales y sobre los precios al consumidor nacional; aprovechando los cambios en la tecnología portuaria, de transporte, sumado a procesos eficientes de facilitación de comercio, y conseguir un uso eficiente en cada puerto.

Complementariamente, son necesarios ajustes en los aspectos asociados al territorio y en las relaciones económicas entre los actores del sistema. De esta manera, se requiere la actualización de los elementos técnicos que inciden sobre el ordenamiento físico y ambiental de los entornos portuarios, la revisión de la metodología para el establecimiento de los valores de contraprestación y las tarifas aplicables, de forma tal que se tenga en cuenta la diversa naturaleza, características y desempeño de las concesiones en operación.

Los criterios para viabilizar eventuales expansiones y nuevas áreas de implementación de infraestructura portuaria deben ser vigentes y confiables. La actualización del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales

Colombianos - POFP - establecido en 2008; así como la identificación de los aspectos relevantes a tener en cuenta en el mismo, es inminente y busca actualidad y certidumbre en la información usada para establecer la aptitud ambiental y física para el desarrollo portuario marítimo. Esto permitirá a los actores que participan en los procesos de planificación portuaria, establecer las zonas de manejo y condiciones para el otorgamiento de concesiones portuarias. Así, con la actualización del POFP se busca la creación de una herramienta de visualización geográfica para la consulta en tiempo real de la información asociada al espacio litoral de interés. Esta herramienta tendrá en cuenta las características de cada zona de interés y servirá como instrumento para la orientación, toma de decisiones dentro del marco normativo, tanto para el sector público como privado en la destinación de zonas de uso público para desarrollos marítimo-portuarios.

Es determinante actualizar el mecanismo de contraprestación portuaria. En tanto existe una amplia gama de terminales portuarias, ubicadas en dos litorales diferentes y con especializaciones y servicios diversos, esta política incluye los principios y criterios que se deberán tener en cuenta para realizar el ajuste o replanteamiento de la fórmula de contraprestación establecida en el Documento CONPES 3744 de 2013, para las concesiones portuarias y autorizaciones temporales que se otorguen a partir de la aprobación del presente Documento CONPES, así como los mecanismos e incentivos a la inversión y la innovación por parte de los concesionarios.

La línea de tiempo de los contratos de concesión hace necesario plantear una estrategia eficaz de gestión contractual. La evolución del sector portuario permite evidenciar las necesidades actuales del mercado, que apuntan a la conveniencia de introducir una mayor competencia que genere los incentivos adecuados para la promoción de la innovación y el desarrollo en el sector. En ese sentido, conviene plantear la estrategia bajo la cual se asignarían y operarían las nuevas concesiones portuarias una vez terminados los contratos vigentes (CEPAL, 2021).

Es preciso actualizar las metodologías que deben aplicarse al autorizar tarifas a las sociedades portuarias. Los análisis¹⁴ regulatorios, teóricos y económicos realizados sobre las tarifas portuarias de servicio público y privado, y sobre la estructura tarifaria de los servicios provistos por las Sociedades Portuarias (SP), arrojan como conclusión, la importancia de adelantar acciones en el sector, con el fin de proponer un esquema tarifario que reconozca las particularidades de los proyectos y garantizar la transparencia de las tarifas en todos los servicios. Lo anterior, en un ambiente de sana competencia entre actores

¹⁴ Los análisis mencionados se realizaron en el marco del artículo 20 de la Ley 1ª de 1991, abarcando la Resolución 426 de 1997 y la revisión de estudios realizados por la Superintendencia de Industria y Comercio.

y con el objetivo de contribuir a la competitividad del portafolio colombiano de servicios portuarios.

Los cambios acumulados en la arquitectura pública ameritan la revisión del marco institucional y de la gobernanza portuaria. La evaluación de la estructura del sistema portuario nacional, el rol de sus actores y la visión de desarrollo actual permiten concluir que es necesario fortalecer al Ministerio de Transporte en su función de autoridad portuaria y al sector, en su capacidad de implementación y reacción, dado los desafíos relacionados con la coordinación institucional e intersectorial para la toma de decisiones. En este contexto, la revisión de actividades debe llegar a actores como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, entre otros.

En síntesis, las necesidades de ajuste y actualización de la política portuaria colombiana son inminentes, y existe un sentido de oportunidad y pertinencia generado por los instrumentos contractuales vigentes, de forma tal que la nueva política portuaria planteada en este documento, dinamice, desarrolle y armonice la institucionalidad oficial, incluyendo la autoridad, las entidades de apoyo y otras instancias involucradas, evitando la duplicidad de funciones e impulsando un eficiente desempeño de las diferentes entidades que conforman el sector. Al mismo tiempo, desde el punto de vista operativo, se promueve la sana competencia entre concesionarios que ofrezcan servicios más eficientes, e impacten positivamente el comercio exterior colombiano a corto, mediano y largo plazo, respondiendo así a las demandas crecientes de tráfico marítimo y evitando la saturación de la capacidad instalada, con eficiencias operativas, uso racional del recurso costero y las mejores prácticas en materia de sostenibilidad.

3. MARCO CONCEPTUAL

La función principal de un puerto¹⁵ consiste en prestar servicios a la carga, a la pesca, a las operaciones de transbordo y a los cruceros. Los puertos son regionales en su dinámica, lo que representa un nuevo desarrollo de su función local tradicional, a saber, como complejos industriales (Rodríguez, 2017).

El carácter y ubicación de un puerto, como punto de transferencia en una ruta comercial, depende principalmente de: i) la gama y el vigor de las actividades económicas, que tienen lugar en las mareas y en el interior del país, cuyas instalaciones y transporte disponibles permiten al puerto prestar un servicio más eficaz; ii) el comercio y el tráfico del conjunto de puertos nacionales y de ultramar con los que el puerto tiene interrelaciones; y iii) la organización del transporte marítimo en el que participa como nodo (Elliot, 1969).

El puerto es una entidad multidimensional, anclada en la geografía, pero también dependiente de sus operaciones, su estructura de gobierno y su inserción en las cadenas de suministro (Rodríguez, 2017) y es esencial para las sociedades modernas. Desempeña un papel fundamental en el comercio internacional, ya que sirve de puerta de entrada y de facilitador del comercio, transportando alrededor del 80% del comercio mundial en volumen y más del 70% en valor (UNCTAD, 2020).

3.1 Infraestructura portuaria y economía

La infraestructura de transporte desempeña un papel estratégico en el desarrollo de los países, tanto en el ámbito económico como en el social. Existe una correlación positiva entre la inversión en infraestructura y el crecimiento económico, encontrándose que, ante una mejora en la provisión de infraestructura se logran avances en los indicadores económicos, producto de una mejor conectividad, reducción en los costos de transporte y mejoras en la cadena logística en general (CEPAL, 2010).

Por otra parte, la disposición de infraestructura de transporte apropiada y la prestación eficiente de servicios conexos, contribuyen a que un país o región puedan desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva. Así mismo, permite mejorar la movilidad necesaria para acceder a los servicios de asistencia básicos por parte de toda la población. En este sentido, las inversiones en obras de infraestructura facilitan la reducción de los costos asociados al consumo de los servicios, mejoran el acceso a los mercados de bienes e insumos, e incrementan la cobertura y calidad de los servicios sociales (CEPAL, 2010).

¹⁵ El término “puerto” deriva del latín “porta”. Desde la antigüedad, han cumplido la función de puerta de entrada a la ciudad y al país al que sirven.

Parte integral de la infraestructura de transporte son los puertos fluviales y marítimos, estos se constituyen como puertas de entrada y salida del comercio y de la movilidad de las personas, y se han consolidado como nodos de la cadena de suministro de los productos de importación o exportación (Yoshitani, 2018). En particular, el desarrollo de los puertos tiene gran importancia en el soporte a las actividades económicas del *hinterland* (o área de influencia territorial) debido a que actúan como una conexión crucial entre el transporte marítimo y terrestre, y en términos de empleo cumplen no sólo una función económica sino social. Pero dicha función social se cumple no sólo desde la visión tradicional de la generación de empleo en los grandes clústeres portuarios de comercio exterior, pasajeros de turismo de cruceros y transbordo; también se cumple en aquellos puertos o embarcaderos que cumplen funciones de accesibilidad en regiones apartadas de los litorales colombianos y de aquellos que cumplen la misma función en la geografía fluvial nacional.

Sin embargo, los puertos marítimos y fluviales no son solamente nodos de intercambio de mercancías o pasajeros, sino que a través del tiempo se han convertido en infraestructuras donde se prestan servicios logísticos, lugares donde se genera valor agregado a la carga e incluso, se han desarrollado clústeres¹⁶ de industrias a su alrededor. En distintos países, incluido Colombia, la industria se localiza cada vez más en las zonas costeras, lo que le permite acceder a materias primas o exportar a costos más bajos (Dwarakish, 2015) y a los incentivos tributarios propios de las declaratorias de zonas francas portuarias, asociados a la generación de empleos directos e indirectos.

En los años recientes las compañías de transporte de contenedores han aplicado diferentes estrategias para reducir los costos operación y seguir siendo competitivas: i) aumento del tamaño de los buques, ii) cooperación horizontal a través de alianzas marítimas y acuerdos para compartir buques, iii) navegación lenta (*slow steaming*¹⁷), y iv) integración vertical en las operaciones de las terminales y del interior. (Wilmsmeier & Monios, 2020).

Por su parte, la cadena de transporte marítimo se ha visto influenciada por las ampliaciones de los canales interoceánicos y la aparición de buques de gran tamaño, que crea una presión sobre los puertos, al disminuir su poder de mercado y exigir mayores inversiones para atender las naves, menores tiempos y mayores eficiencias en el almacenamiento y manipulación de la carga; al tiempo que se observan menores frecuencias de buques. Cabe anotar que la dotación de la infraestructura define en gran parte el nivel de competitividad de un puerto, factor que, sumado a la eficiencia en la prestación del

¹⁶ El clúster económico se refiere a la concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúan en determinado campo de la economía.

¹⁷ La navegación lenta permite mayores eficiencias en el consumo de combustible de los buques. Esto implica que, con reducciones de la velocidad de navegación, es posible lograr ahorros en el consumo de combustible

servicio¹⁸, influye en la decisión de las navieras para la selección de su terminal de embarque o desembarque.

Adicionalmente, se presenta una coyuntura internacional marcada por la desaceleración económica de China y en general del comercio mundial a raíz de la pandemia ocasionada por el Covid-19¹⁹. A las tendencias anteriormente mencionadas, se suman factores²⁰ relacionados con la gobernanza por parte del sector público que están generando un panorama de estrés de la industria portuaria (CEPAL, 2016).

En este panorama, es clave señalar que, debido a las economías de escala en el transporte marítimo, cualquier punto de la geografía global está al alcance de cualquier país a través del uso de sus puertos, los gobiernos promueven una mayor integración comercial y ello estimula el crecimiento económico y el desarrollo social, que, junto con los avances en los sistemas de transporte y las tecnologías de la información y las comunicaciones, reducen los costos logísticos.

3.2 Aspectos técnicos, operacionales y desempeño del sistema portuario

Inicialmente, conviene hacer la distinción entre puertos y terminales. El **puerto** es la localidad geográfica y unidad económica donde se ubican los terminales, infraestructuras e instalaciones, terrestres y acuáticos, naturales o artificiales, acondicionados para el desarrollo de actividades portuarias. Mientras que, una **terminal portuaria**, es una unidad operativa de un puerto, habilitada para proporcionar intercambio modal y servicios portuarios, incluye entre otros la infraestructura, las áreas de depósito transitorio y las vías internas de transporte.

Las **terminales portuarias** funcionan como unidades centrales e intermedias en los movimientos de pasajeros y carga. A menudo requieren instalaciones y equipos específicos para manejar el tráfico, pues pueden ser puntos de intercambio dentro del mismo sistema modal, siendo responsables de la continuidad de ambos flujos, carga y pasajeros. La infraestructura requerida en las terminales portuarias se diferencia para el manejo de cada tipo de carga. Además, requiere equipo específico de carga y descarga en las instalaciones, necesario para operar equipos en buques, camiones y trenes, de allí la importancia de la accesibilidad de las terminales.

¹⁸ Medida como el tiempo total de maniobras, la congestión de los muelles, las tarifas de operación del puerto, entre otras.

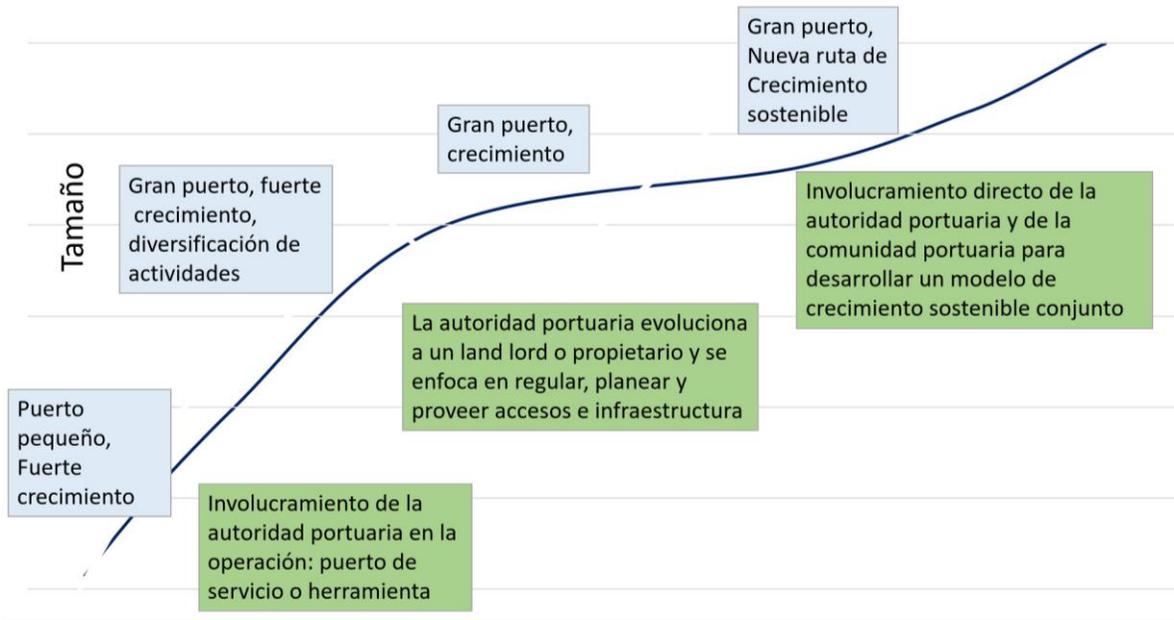
¹⁹ Según estimaciones realizadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD en su informe anual sobre transporte marítimo, para el año 2020 se habría presentado una reducción del orden del 4.1% en el comercio marítimo internacional.

²⁰ Factores como agotamiento de modelos de gobernanza, falta de alineamiento entre procesos industriales y burocráticos, incremento en la consideración de aspectos ambientales, sociales y de seguridad.

En este contexto, los gobiernos han advertido acerca del bajo desempeño de muchos de sus puertos de servicio público y sus altos costos, que inciden sobre la economía nacional, siendo especialmente relevantes para las economías de los países en desarrollo. La proporción de los costos portuarios en el precio final de los productos varía, haciéndose mucho más representativa para cargas de bajo valor²¹. Las diferencias entre los costos de transporte de las economías desarrolladas y emergentes son sustanciales, por ejemplo, frente a las importaciones, los costos de transporte son más del 50% en economías en desarrollo que en desarrolladas. Los valores de transporte al *hinterland* y portuarios pueden consumir rápidamente los pequeños márgenes de ganancia de productos con altas elasticidades en la demanda y pocas elasticidades de costos en la oferta (Haralambides, 2017).

De otra parte, es pertinente resaltar que la institucionalidad portuaria es la base de la eficacia y eficiencia del sistema portuario y, como tal, debe ser vista como un elemento determinante en la cadena de suministro. En ese orden de ideas, el rol de la autoridad portuaria debe variar en el tiempo y adaptarse a la realidad del ciclo de desarrollo portuario, ver Ilustración 1 - Ciclo de desarrollo portuario.

Ilustración 1 - Ciclo de desarrollo portuario



Fuente: Autoridad Portuaria de Amberes, 2020.

²¹ Este aspecto, la participación de los costos portuarios en el precio final de los productos es de debida consideración países como Colombia, que exportan cargas de bajo valor agregado y en el caso de los bienes manufacturados, compiten por precio y no por calidad.

El crecimiento de las zonas portuarias y de su tráfico atendido crea externalidades positivas en el campo económico y social; pero demanda innovación para lidiar con las externalidades negativas derivadas de la operación, como contaminación, congestión o eventuales impactos negativos causados a las comunidades circundantes. Es necesario, entonces, que dicho crecimiento este acompasado con una visión de sostenibilidad proactiva, que garantice el crecimiento sostenible, con un enfoque colaborativo para la construcción y fortalecimiento de la comunidad portuaria.

La descentralización de la industria portuaria generó una considerable variedad de estructuras de gobernanza. los puertos marítimos han experimentado cambios drásticos en la gestión de la reforma institucional (Debrie, Lavaud, & Parola, 2013) y la taxonomía utilizada por los estudiosos no capta las especificidades de esos cambios. Las alternativas de “devolución” adoptadas en el sector portuario mundial en las décadas recientes (Brooks M. , 2004) definen los siguientes modelos de gobernanza:

- *Operating port* (también llamado *service port* o *comprehensive port*): en este caso, la autoridad portuaria se encarga de todo: gestiona el espacio, es propietaria de las infraestructuras y realiza la explotación comercial.
- *Tool port*: La autoridad portuaria es el ente que gestiona la infraestructura y la superestructura pesada, mientras que las empresas privadas pueden ofrecer servicios comerciales, pero siempre con los medios proporcionados por la autoridad portuaria.
- *Landlord port*: En este tipo de puertos, la autoridad portuaria decide sobre el uso de las infraestructuras y los espacios, pero toda su gestión está a cargo de empresas privadas. El papel de la autoridad portuaria en este caso es el de órgano regulador. Normalmente son las empresas privadas también las que desarrollan la superestructura pesada.

Puerto de servicio privado. Es aquel en donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria propietaria de la infraestructura.

En general, **la actividad portuaria requiere de la coordinación e integración de los actores públicos y privados** (del orden nacional y territorial), para asegurar los flujos eficientes de contenedores y carga a lo largo de los diferentes niveles de la cadena logística. La Comunidad Portuaria puede cumplir un rol de facilitación en la comunicación y el compromiso de las partes interesadas de manera colaborativa y podría asumir un papel clave en el paso hacia el desarrollo de un puerto más sostenible.

Los *Port Community System (PCS)* son considerados como una plataforma electrónica cuya función principal consiste en conectar los diferentes sistemas operados por las organizaciones presentes en un puerto²². La razón principal para establecer una plataforma PCS se fundamenta en que los actores portuarios y logísticos hacen uso de una gran cantidad de información para realizar los procesos relacionados con las operaciones portuarias, marítimas, transporte y logística de mercancías. Como resultado de lo anterior, la comunidad portuaria debe gestionar un proceso de cambio e innovación para alcanzar mejores estándares y calidad de servicios. Para lograr el máximo grado de eficiencia en toda la cadena logística, los miembros de esta comunidad deben colaborar estrechamente en los procesos de innovación tecnológica y así situarse en una posición competitiva dentro del sector.

Con la integración entre diferentes sistemas de la comunidad que ofrece un PCS se puede simplificar, estandarizar y acelerar del intercambio de información entre los participantes de la cadena logística. También cumplen el objetivo de potenciar la eficiencia de las interacciones entre los distintos actores privados y los organismos gubernamentales, como las aduanas y las autoridades marítimas y portuarias que tienen que autorizar, controlar, supervisar y verificar los procesos portuarios.

3.3 Relaciones económicas entre los actores

Los operadores portuarios, en general, derivan sus **ingresos** de las tarifas cobradas a los usuarios por los servicios ofrecidos en las terminales, y pagan contraprestación al Estado por la utilización de las áreas e infraestructuras del sistema portuario.

La **contraprestación portuaria** reside en la retribución que el Estado debe percibir por la utilización en forma exclusiva y temporal de los bienes de uso público propiedad de la Nación por parte de un particular, lo cual se complementa con una serie de variables económicas y financieras que han evolucionado con el desarrollo de la actividad portuaria, entre las cuales se encuentra la rentabilidad que debe percibir el inversionista privado (Consorcio M&L-INDESMAR-GB, 2021).

De otra parte, las **tarifas** corresponden al precio pagado por el usuario o consumidor de un servicio público al Estado o al concesionario, a cambio de la prestación del servicio. Existen esquemas de fijación libre de tarifas por parte de los concesionarios, o esquemas de

²² Por su parte, La Asociación Internacional de *Port Community Systems* (IPCS) define el PCS como una plataforma abierta y neutral que permite de una manera inteligente y segura el intercambio de información entre actores públicos y privados con el objetivo de mejorar la eficiencia y la competitividad de las comunidades portuarias. Optimiza, organiza y automatiza procesos logísticos y portuarios a través del envío único de datos y conectando la cadena logística y de transporte

tarifas reguladas por el estamento público. Su importancia en el transporte marítimo radica en que son uno de los gastos principales que deben asumir las navieras, y a la vez, tienen alta relevancia como fuente de ingresos de las autoridades portuarias (Mansanet & Ferrer, 2015). Así mismo, tienen alta capacidad de determinar el tráfico tratado por un puerto, en tanto su reducción supondría un aumento de la demanda, al ofrecer un aumento en el atractivo y competitividad de este; por el contrario, el alza de tarifas reduciría el tráfico, pues significaría menor competitividad.

BORRADOR

4. DIAGNÓSTICO

En esta sección del documento se exponen los principales ejes problemáticos identificados en el diagnóstico del sistema portuario colombiano, que a su vez hacen necesaria la actualización integral de la política portuaria nacional.

Se desarrolla en detalle: i) la necesidad de resolver las carencias técnicas y administrativas existentes en el modelo de toma de decisiones que han ocasionado un crecimiento desordenado de la capacidad portuaria; ii) se documentan algunos aspectos que muestran desarticulación de las instancias nacionales y territoriales en la planeación portuaria en cuanto al ordenamiento físico, portuario y ambiental y iii) se abordan los desafíos en materia de ineficiencias en la destinación de recursos a la infraestructura y debilidades en los incentivos al inversionista privado.

Así mismo, iv) se revisan las complejidades propias de un marco regulatorio que requiere ser actualizado, y v) se hace una revisión del esquema de contraprestación, que con su multiplicidad de fórmulas induce tratamientos diferenciales a los actores privados.

Finalmente, vi) se evidencia la dispersión de funciones de las entidades del sector transporte y las debilidades en su articulación, y vii) se identifican aspectos propios de la gestión ambiental que deben ser mejorados, de cara a garantizar que el sector portuario imprima celeridad a la incorporación de buenas prácticas en la materia, de cara a su sostenibilidad.

4.1 Crecimiento de la capacidad portuaria

Aunque la capacidad portuaria colombiana no creció en función de la cantidad de carga transportada (IDOM, 2019) , actualmente se cuenta con un conjunto de instalaciones portuarias cuya oferta puede suplir con suficiencia las demandas actuales y previstas. Esta expansión no planificada desde lo territorial, atendió al crecimiento de las necesidades de movilización de carga experimentadas en las últimas tres décadas. No obstante, se hace necesario introducir un esquema de toma de decisiones sobre la capacidad mucho más cuidadoso y basado en información fiable, actual y obediente a las restricciones físicas (espaciales y ambientales, entre las más relevantes) de los litorales colombianos. Existe, entonces, una latente necesidad de racionalización en la entrega del recurso costero escaso, y en tal sentido, ante mayores requerimientos de capacidad, debe propenderse por el incremento de las eficiencias en el uso de la infraestructura disponible, antes que por la provisión de infraestructura adicional.

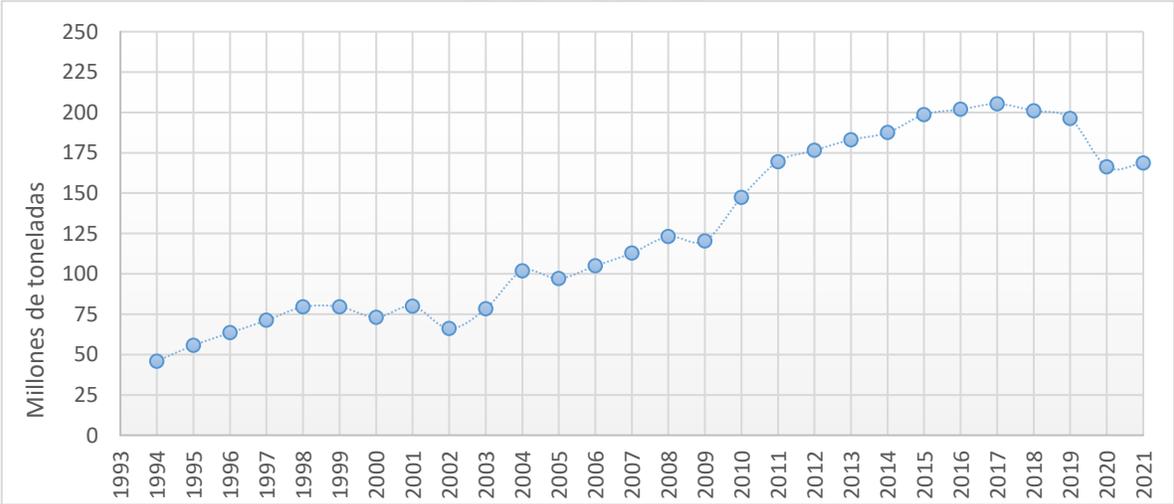
En general, se puede concluir que el sistema portuario no presenta situaciones de congestión, lo que indica que el sistema portuario ha alcanzado una madurez y expansión

de su infraestructura, superestructura y equipos; y por tanto, de la capacidad orientada a atender las necesidades del comercio exterior colombiano. Ahora bien, el objetivo debe ser aprovechar esa capacidad al máximo y a partir de los insumos entregados por el estudio de capacidad y demanda portuaria (IDOM, 2019), identificar aquellas acciones necesarias para destrabar los cuellos de botella que generen restricciones que limiten la continuidad en la prestación del servicio, ante nuevas necesidades de diversificación de la economía del país.

4.1.1 Expansión no planificada de la capacidad portuaria

El sector portuario nacional, desde la entrada en vigor del Estatuto Portuario hasta la actualidad, ha tenido un crecimiento significativo en movilización de carga. En 1990, el movimiento de carga fue de 38 millones de toneladas (MT) por los puertos operados por la entonces Empresa Colombiana de Puertos - Colpuertos y por algunos terminales privados. El **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, presenta el crecimiento histórico del tráfico portuario en Colombia, mostrando que el desarrollo portuario propiciado por la Ley 1 de 1991 permitió que entre 2015 y 2019 se movilizaran los máximos históricos registrados, con cerca de 200 millones de toneladas anuales (MT/año).

Gráfico 1 - Evolución del tráfico portuario colombiano



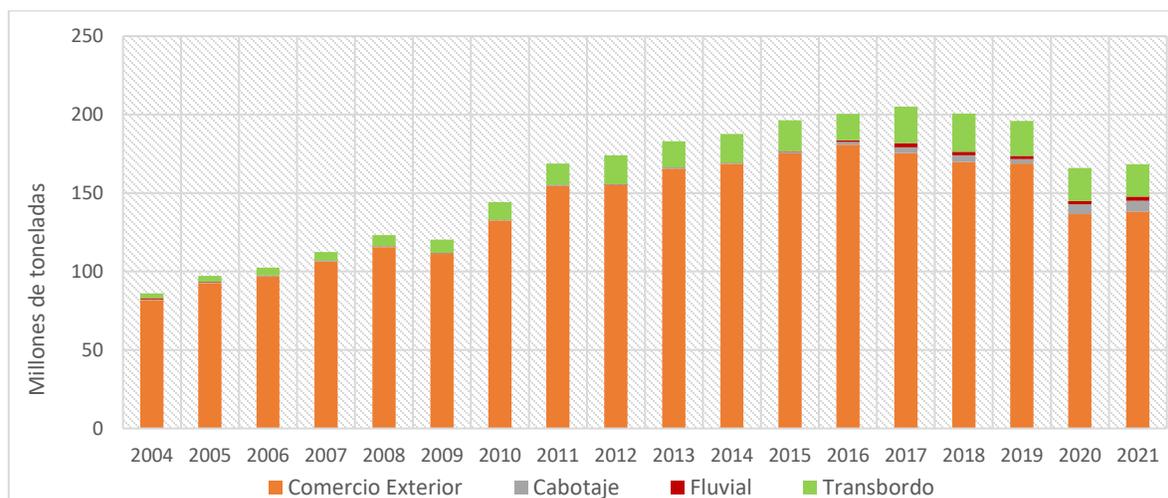
Fuente: Ministerio de Transporte con base en datos de (SuperTransporte, 2021) y anteriores.

Estos valores pico (2015 – 2019) experimentaron ligeras variaciones negativas al final de ese periodo, atribuibles a menores volúmenes de carga movilizada en las zonas portuarias del Río Magdalena, Tumaco y Buenaventura, debido a la disminución en movimientos de productos como hulla/coque, menaje doméstico e hidrocarburos. (SuperTransporte, 2019).

En 2020 se observó un tráfico total 166 MTA, registrando una variación negativa del 17% con relación al año 2019. Este decrecimiento obedeció principalmente a los efectos generados por la pandemia ocasionada por el COVID – 19, que llevó a menores volúmenes de carga movilizada, especialmente de carbón en las zonas portuarias de Guajira y Ciénaga.

Con relación a la desagregación de la carga, el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, permite observar la predominancia de la carga de comercio exterior (importaciones y exportaciones).

Gráfico 2 - Movilización de carga por tipo de tráfico

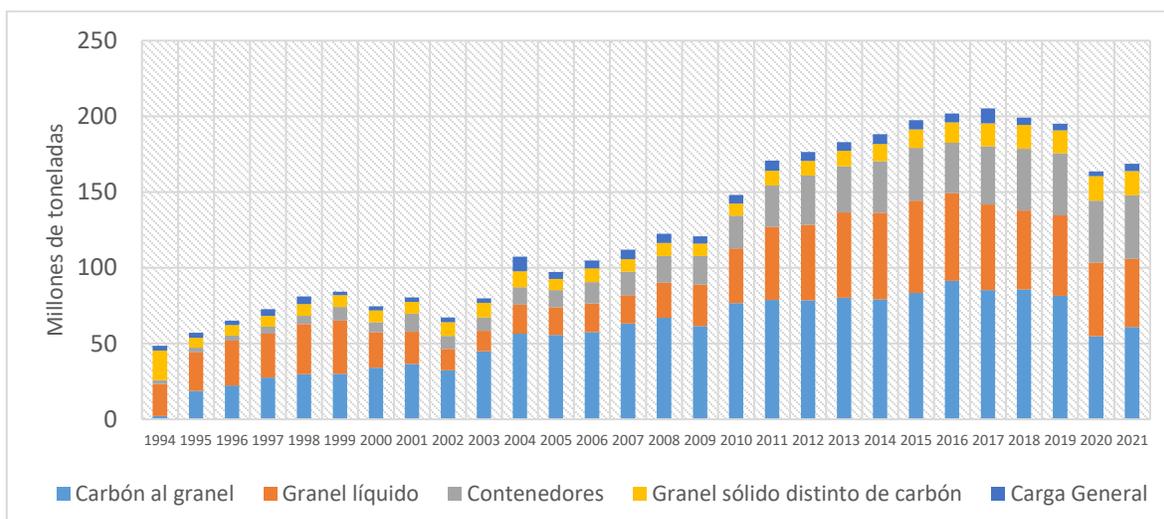


Fuente: Ministerio de Transporte con base en datos de (SuperTransporte, 2021) y anteriores.

En 2021 el comercio exterior significó un 82% sobre el total, seguido por los transbordos, que alcanzaron el 12%. El cabotaje contribuyó con un 4%, mientras que la carga fluvial aportó el 2% del total. Así, se confirma la sensibilidad del sistema portuario a fenómenos de coyuntura que impacten los volúmenes globales, como fue el caso del bienio 2020 – 2021 y el COVID-19²³.

²³ El impacto de la pandemia por la COVID-19 se tradujo en 2020 en un decaimiento en la carga de comercio exterior (exportación e importación), mostrando reducciones del 23% en exportación y 14% en importación, frente a 2019, respectivamente. Dichas reducciones obedecen principalmente a la disminución en exportaciones e importaciones a través de las zonas portuarias de Guajira, Santa Marta y Ciénaga.

Gráfico 3 - Movilización por tipo de carga



Fuente: Ministerio de Transporte con base en datos de (SuperTransporte, 2021) y anteriores.

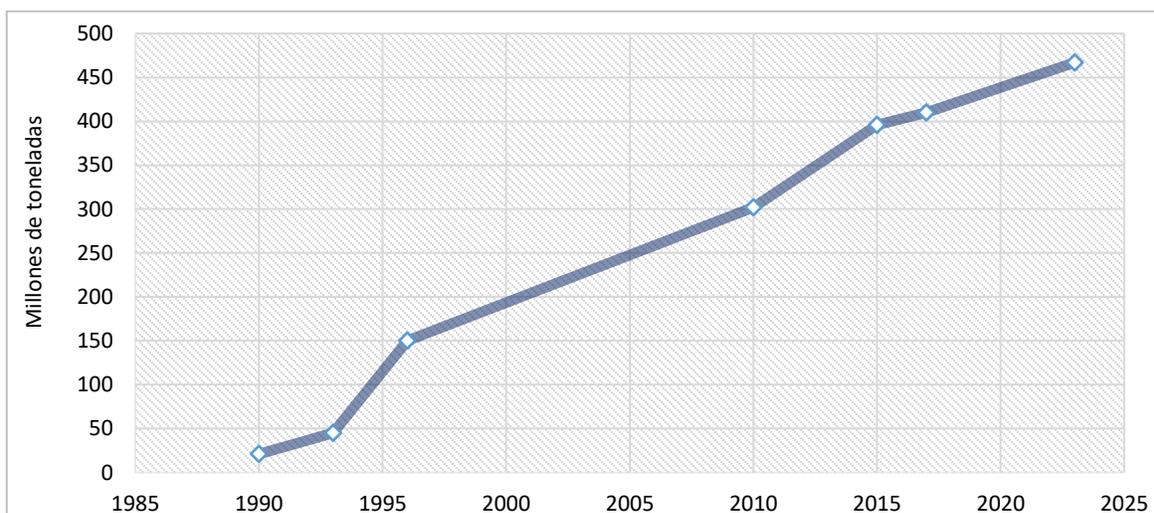
En el Gráfico 3 - Movilización por tipo de carga, se evidencia la **relevancia histórica que tienen el carbón y los graneles líquidos (principalmente petróleo) en la carga movilizada por los puertos del país**. En efecto, para el año 2019 el carbón a granel representó el 42 % de la carga movilizada, seguido por granel líquido con una participación del 27%, estos dos productos representaron el 69% del tráfico portuario del país. Para 2020, el carbón representó el 33,5% del tráfico total, mientras que el granel líquido presentó un ligero repunte con respecto a 2019, ubicándose en un 30%.

4.1.1.1 *Suficiencia de la capacidad y la consecuente necesidad de racionalizar la entrega del recurso costero*

Si bien es cierto que la movilización de carga ha sido posible gracias al crecimiento en la capacidad instalada, es necesario advertir que esta última es suficiente para las necesidades vigentes y previstas en el mediano plazo, hecho que coincide con la necesidad de racionalizar la entrega del recurso costero (escaso) para la ejecución de nuevos proyectos.

En efecto, en el Plan de Expansión Portuaria 1993-1995 se indicó que la capacidad instalada de los puertos nacionales era de 21 MT/año. Hoy en día, el sector portuario nacional cuenta con una capacidad instalada cercana a las 401 MT/año, con una proyección aproximada de 467 MT/año para el año 2023. Ver Gráfico 4 - Crecimiento de la capacidad instalada.

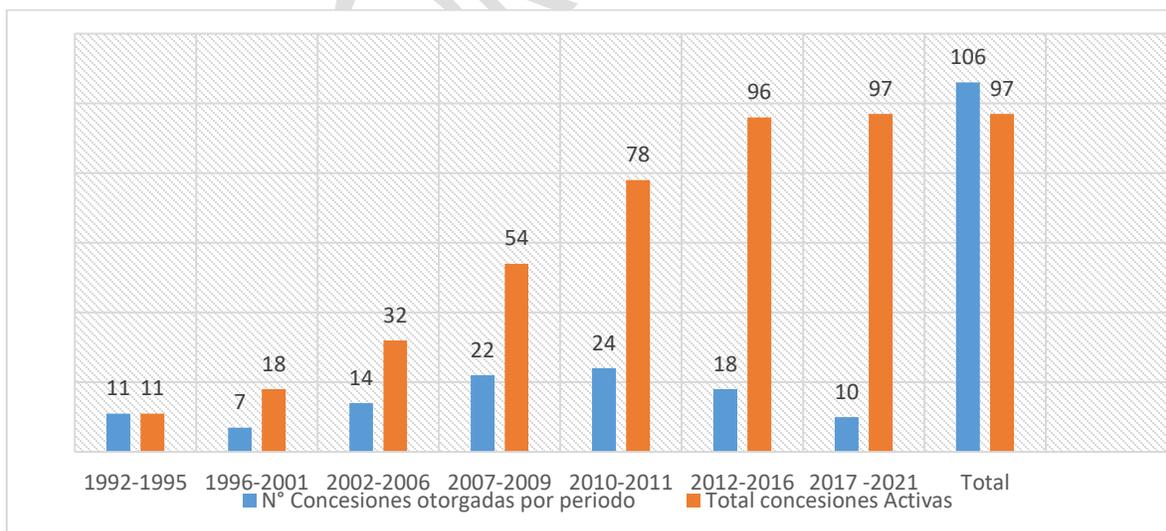
Gráfico 4 - Crecimiento de la capacidad instalada



Fuente: Ministerio de Transporte- ANI – DNP. 2022. (El valor 2023 obedece a proyecciones sectoriales).

Entre 1991 y 2022 el número de concesiones portuarias aumentó de manera considerable y con una planificación deficiente. Mientras que para el año 1991 existían 7 terminales portuarias, a 2022 esta cifra asciende a 97 contratos de concesión portuaria activos, de 106 adjudicados en total. Lo anterior significa que 9 contratos ya no se encuentran vigentes. Ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

Gráfico 5 - Número de concesiones otorgadas y activas



Fuente: Ministerio de Transporte- ANI - Cormagdalena. 2022.

En cuanto a la cantidad y distribución geográfica de las zonas y terminales portuarias en el país, existe un alto número de contratos (otorgados y vigentes), que implican esfuerzos en la gestión institucional, teniendo en cuenta que, adicionalmente, las terminales se especializan según la carga que movilizan.

Las zonas portuarias marítimas en Colombia se ubican en los dos litorales, caribe y pacífico, además de la zona navegable del Río Magdalena, que tiene conexión con los puertos del caribe. En total, existen 130 terminales operando en Colombia, las cuales, de acuerdo con su especialización en tipo de carga movilizada²⁴, se categorizan en los siguientes tipos: i) multipropósito, ii) graneles líquidos, iii) graneles sólidos, iv) cargas generales y v) contenedores.

Las terminales de graneles líquidos predominan en número en Colombia, sumando un total de 41 terminales, 37 se encuentran en la región caribe y 4 en el pacífico. A estas les siguen en número las terminales de graneles sólidos y las terminales multipropósito, sumando 27 y 11 terminales, respectivamente. Finalmente, 36 terminales de carga general en total, y 15 terminales de contenedores, para un total de 130 terminales. Ver la Tabla 1. Tipo de terminales portuarios por especialización.

Tabla 1. Tipo de terminales portuarios por especialización

Zona Portuaria	Multipropósito	Graneles líquidos	Graneles sólidos	Carga general	Contenedores	Total
Santa Marta/Ciénaga	1	2	2			5
Barranquilla	3	15	13	13	6	50
Buenaventura	2	1	5	6	4	18
Cartagena	4	16	4	9	5	38
Guajira	1		1	2		4
Golfo Morrosquillo		3	1	2		6
Uraba		1		2		3
San Andres						0
Tumaco		3	1	2		6
Total	11	41	27	36	15	130

Fuente: Ministerio de Transporte, información ANI / Cormagdalena. 2022.

²⁴ Los volúmenes movilizados por cada categoría de carga (graneles líquidos, graneles sólidos, cargas generales y contenedores) son reportados por los operadores a la Superintendencia de Transporte. La existencia de terminales que movilizan más de una categoría da origen a terminales "multipropósito".

La capacidad instalada en las múltiples infraestructuras portuarias arroja **suficiencia**. Según estudios²⁵ realizados con el objeto de revisar el potencial portuario de las costas colombianas, el tráfico portuario de comercio exterior colombiano en 2013 representaba presiones sobre la capacidad portuaria instalada, las cuales fueron superadas, y en la actualidad existe suficiencia. El objetivo principal del estudio era evaluar, para los distintos segmentos de carga, la necesidad de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias o expansión de existentes, y evaluar y priorizar el otorgamiento de concesiones de servicio público. Así mismo dar lineamientos para la ampliación de la capacidad²⁶ portuaria en los litorales colombianos, como fueron plasmados en el Plan de Expansión Portuaria “Política portuaria para un país más moderno”, formalizado a través de la aprobación del Documento CONPES 3744 de 2013, adoptado mediante el Decreto 1099 de 2013.

4.1.1.2 Proyección de las necesidades de capacidad portuaria

Los análisis realizados, orientados a la proyección de necesidades, permitieron identificar algunas problemáticas sobresalientes del sector portuario, que fueron agrupadas de la siguiente manera:

- I. Desbalance entre la oferta de servicios portuarios entre el litoral Atlántico y Pacífico, lo que impone 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.
- II. Diferencias entre las condiciones de oferta de servicios entre terminales de servicio público y terminales de servicio privado, en especial para el manejo de carbón e hidrocarburos.

²⁵ Estudio para “Revisar la potencialidad portuaria de las costas Colombianas articulada con los corredores logísticos de transporte, conforme a la demanda de comercio exterior y la capacidad portuaria de las instalaciones portuarias teniendo como base el Plan Integral de Ordenamiento Físico Portuario, el Diseño Conceptual de un esquema de sistemas de Plataformas Logísticas en Colombia, el Plan Maestro de Transporte del Departamento Nacional de Planeación, el Estudio de infraestructura de transporte multimodal y de logística integradas para el desarrollo de la industria minera en Colombia, el Programa de evacuación de crudos de Ecopetrol y el Potencial de producción de productos agrícola. DNP, 2020.

²⁶ La capacidad instalada portuaria 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.

- III. Necesidad de ampliar la capacidad portuaria en el litoral Pacífico hacia 2030 en granel sólido (8MTA), carbón (44 MTA) e hidrocarburos (34MTA).
- IV. Necesidad de ampliar la capacidad portuaria en el litoral Atlántico hacia 2030 en granel sólido (10MTA), carbón (38 MTA) e hidrocarburos (40MTA).
- V. Se sugirió así mismo la creación de una nueva zona portuaria principal en el Pacífico Norte y se presentaron prediseños para la terminal portuaria.
- VI. Congestión en algunas zonas portuarias dedicadas a la movilización de hidrocarburos (Santa Marta), carbón (Guajira) y granel Sólido (Buenaventura).

Posteriormente, como resultado de la entrada en operación de nuevas concesiones portuarias o la ampliación de terminales existentes, se desarrollaron infraestructuras portuarias, sumado a que las condiciones de varios sectores productivos cambiaron sustancialmente en Colombia:

- Entró en operación el puerto de servicio público de contenedores de Aguadulce (que incluye instalaciones de granel sólido) y la modificación de otros contratos de concesión para ampliar la capacidad de distintos segmentos de carga.
- La ampliación y entrada en funcionamiento de cargue directo de carbón en los terminales portuarios de Cerrejón (Guajira) y Puerto Drummond (Ciénaga), así como la entrada en operación de Puerto Nuevo en Ciénaga que implementó también esta tecnología.
- La importancia de los puertos de Cartagena y Buenaventura en el tráfico de trasbordo de contenedores, cuya cifra ha ascendido a más de 2 millones de TEU por año.
- Entró en operación el terminal de regasificación del Atlántico en Cartagena y la UPME prepara la licitación para el terminal del Pacífico.
- Ocesa migró su contrato de concesión portuaria de servicio privado a servicio público y con la ley 1682 de 2013 se permitió que las instalaciones de servicio privado de hidrocarburos pudiesen movilizar carga de terceros bajo ciertas condiciones.
- La llegada de visitantes extranjeros en cruceros ha sido una apuesta de Colombia en los últimos años para el desarrollo del turismo náutico. Durante la última temporada llegaron al país alrededor de 234 cruceros, un incremento del 341 por ciento en comparación con los 53 cruceros que arribaron a Colombia en 2006, teniendo en cuenta que de las 50 líneas internacionales que existen, 33 arriban a Colombia.

Atendiendo estas consideraciones y teniendo en cuenta las nuevas tendencias del mercado de la industria marítima²⁷, el Departamento Nacional de Planeación evidenció la necesidad de actualizar las estimaciones de la demanda y la capacidad portuaria marítima de carga de trasbordo, comercio exterior, y pasajeros para los litorales Pacífico y Caribe colombianos, con el propósito de proponer nuevas acciones de política pública de corto, mediano y largo plazo, y promover el aprovechamiento y la optimización de la capacidad de la infraestructura existente.

El estudio comprendió todas las terminales y zonas portuarias con vocación marítima del país, y las solicitudes en estado avanzado que estuviesen evaluando las entidades concedentes²⁸, obteniendo la información presentada en la Tabla 2. Contratos de concesión evaluados en el estudio - 2019, que evidencia el crecimiento y funcionamiento del sistema portuario marítimo.

Tabla 2. Contratos de concesión evaluados en el estudio - 2019

Zona portuaria marítima principal	Concesiones			Servicio Público		Servicio Privado
	En operación	Sin Operación	Total	Especializado	No especializado	
Barranquilla	15	12	27	4	7	4
Cartagena	26	6	32	4	9	13
Guajira	3	1	4	1	1	1
Morrosquillo	3	2	5	1	1	1
San Andrés	2	1	3	-	1	1
Santa Marta y Ciénaga	4	2	6	1	1	2
Turbo	3	1	4	2	-	1
Buenaventura	10	-	10	1	9	-

²⁷ asociadas al i) desarrollo de nuevas tecnologías, ii) la consolidación de las líneas navieras, iii) la aparición de operadores portuarios globales, iv) la competencia regional, v) la reducción del precio del carbón y del petróleo, vi) el aumento de visitantes de turismo de cruceros, vii) la entrada en operación de nuevas instalaciones portuarias en ambos litorales, viii) la ampliación de infraestructuras portuarias marítimas- ya existentes y ix) cambios legales que afectan la industria portuaria.

²⁸ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena).

Tumaco	2	3	5	-	1	1
TOTAL	68	28	96	14	30	24

Fuente: (IDOM, 2019)

De acuerdo con la tabla anterior, es relevante indicar que **más de 25 contratos se encuentran sin operación portuaria en el país**, ya sea por demanda o por otras circunstancias que impiden su entrada en funcionamiento, situación particularmente relevante en la zona portuaria de Barranquilla donde más del 40% de los contratos de concesión no operan y en Tumaco donde más del 50% tampoco operan, lo anterior incide en el momento de otorgar más concesiones en zonas portuarias donde existe esa posibilidad de ampliar la capacidad en contratos ya otorgados.

De otra parte, para permitir el monitoreo periódico de la evolución de la capacidad portuaria nacional, se formuló una metodología que considera bajo un enfoque sistémico el terminal portuario dividido en tres subsistemas, donde la capacidad más restrictiva de los subsistemas es considerada como la capacidad integral del terminal. Se tuvieron en cuenta, además, las restricciones del subsistema cero (canal de acceso). Como producto, se establecieron las capacidades por zona portuaria presentadas en la Tabla 3. Capacidad Portuaria (Millones de Toneladas Año) Litoral Caribe – 2018 y la Tabla 4. Capacidad Portuaria (Millones de Toneladas Año) Litoral Pacífico – 2018, confirmando el desbalance de capacidad entre los dos litorales.

Tabla 3. Capacidad Portuaria (Millones de Toneladas Año) Litoral Caribe – 2018

Zona Portuaria	Total Capacidad
Cartagena	90,1
Santa Marta	116,6
Barranquilla	27,9
La Guajira	44,5
Golfo de Morrosquillo	65,7
Turbo	2,0
San Andrés y Providencia	0,9
Total Atlántico	350,7

Fuente: (IDOM, 2019)

Tabla 4. Capacidad Portuaria (Millones de Toneladas Año) Litoral Pacífico – 2018

Zona Portuaria	Total Capacidad
Buenaventura	48,1
Tumaco	2,1
Total Pacífico	50,2

Fuente: (IDOM, 2019)

En general, se obtuvo un aumento de capacidad portuaria, pasando de 263 millones de toneladas en 2010, a 401 millones de toneladas en 2018 (IDOM, 2019). Esta capacidad muestra la disparidad entre los litorales Caribe y Pacífico, pues mientras que el Caribe tiene un poco más del 85% de la capacidad total del país, la del Pacífico no alcanza el 15%; así mismo se estableció que la estrategia contemplada en el documento CONPES 3744 de 2013, de priorizar el otorgamiento de terminales de servicio público o la modificación de contratos que migraran de servicio privado a servicio público generó que se pasara de una capacidad de servicio privado del 61% y de servicio público del 39% en 2010 a un 53% y 47%, respectivamente, en 2018.

Estimaciones del estudio, señalan que para 2023 el país aumentaría su capacidad en 62 millones de toneladas, alcanzando los 463 millones de toneladas año gracias a la entrada en funcionamiento de ampliaciones previstas en los dos. A partir de los resultados del modelo de transporte se evaluó, además, la evolución del índice de saturación, manteniendo la capacidad actual, con el objetivo de visualizar la ocupación de las diferentes zonas portuarias y las alertas de saturación -índice de saturación superior al 75%-, para establecer un plan de acción con inversiones sobre la capacidad en caso de ser necesario.

Los análisis de nivel de ocupación llevados a cabo por zona portuaria y por tipo de carga, permitieron advertir algunas señales de alerta preventiva en las zonas portuarias de Santa Marta – Ciénaga en carga general y granel líquido, con relaciones volumen/capacidad de 78% y 83% respectivamente; Turbo, en carga general, con 82%; y Morrosquillo, en granel sólido con 76%, para el caso del Atlántico. En el caso de Buenaventura, en el litoral Pacífico, el granel líquido arrojó una saturación del 75%.

En resumen, el estudio de demanda y capacidad portuaria arrojó que el país actualmente cuenta con suficiente capacidad portuaria y el desafío consiste en la maximización del uso de la infraestructura existente.

4.1.2 Debilidad en la participación de la Autoridad Portuaria en el otorgamiento de concesiones o modificación de las existentes

El Ministerio de Transporte como autoridad portuaria, es débil actualmente. En el panorama de complejización del marco institucional que participa en el sector portuario, las aprobaciones e hitos contractuales y administrativos determinantes sobre la viabilidad de nuevas concesiones (o modificaciones de las concesiones existentes, en caso de que se desee ampliar la capacidad portuaria de una terminal, por ejemplo), se concentran en las entidades concedentes, ANI y Cormagdalena, y en los Distritos Portuarios conformados por ley, que ostentan responsabilidades como entidad territorial en la cual se desarrollan los proyectos.

A estos últimos, los Distritos Portuarios por virtud de la Ley 1617 de 2013, les fue conferida la potestad de emitir su concepto en el marco de la solicitud o modificación de la concesión portuaria, y tal concepto tiene carácter vinculante para la entidad concedente. Aunque puede interpretarse que este otorgamiento de potestades tuvo como intención unificar el régimen de los distritos respecto de la regulación portuaria, el efecto práctico de esta facultad se traduce en que los conceptos emitidos por los Distritos Portuarios resultan ser superiores en jerarquía a los de otras autoridades portuarias, incluso la del Ministerio de Transporte, cuyo concepto no es de obligatorio cumplimiento para el concedente (IDOM, 2019).

Este protagonismo, si bien es comprensible en su intención, configura un claro conflicto de competencias entre la entidad territorial y la autoridad portuaria (cabeza del sector transporte), dejando por fuera al Ministerio de Transporte, desaprovechándose las oportunidades naturales de darle sustento estratégico de orden nacional al concepto de viabilidad por parte de la autoridad sectorial, y además, abre la puerta a una indeseable dispersión de las funciones sobre el proceso, que debe ser corregida en el futuro.

4.2 Desarticulación de la planeación nacional y territorial en la actividad portuaria

En el caso de los puertos colombianos, la autonomía territorial ha generado retos respecto a la visión centralizada de la expansión de los terminales. . Lo anterior genera conflictos en las ciudades debido a la desarticulación de los instrumentos de planificación territorial (POT) y la carencia de herramientas por parte del Estado para negar una solicitud de concesión que se ubique en zonas con problemáticas de acceso terrestre o marítimo, lo cual genera conflictos en las ciudades donde aquellos se emplazan.

Esto se traduce en fragmentación urbana, fragmentación de la infraestructura y los servicios portuarios que generan cuellos de botella en la operación de comercio exterior. Adicionalmente, la fragmentación urbana genera mayores índices de siniestralidad vial y mayores inversiones en accesos terrestres y marítimos, y a su vez, elevados tiempos en el

acceso terrestre a los terminales portuarios, lo que limita la capacidad de atención de carga y el aprovechamiento de la capacidad instalada de los terminales portuarios (FDN, 2015).

4.2.1 Carencia de detalle en la caracterización diferencial de las terminales y sus áreas circundantes

La proliferación histórica de terminales en las nueve zonas portuarias del país, que incluso ha tendido hacia la autorización de terminales cada vez en aguas menos profundas y no “costa afuera” (entorno morfológico deseable), sumada a la rapidez y severidad del cambio morfológico que actualmente se presenta en algunos entornos y a la pérdida de vigencia de información de la caracterización físico ambiental de las numerosas terminales y su área de influencia, hacen que sea inminente un ejercicio de caracterización de detalle de las condiciones imperantes y el registro de eventuales cambios físicos en la totalidad de los entornos espaciales en los cuales existen actualmente infraestructuras del sistema portuario colombiano.

Como elementos adicionales, las naturales tendencias diferenciales en la curva de valorización del suelo en las diferentes zonas portuarias del país y las diferencias estructurales en los modelos y desempeños económicos y financieros asociados a las especializaciones por tipo de carga movilizadas en las diferentes terminales traen como consecuencia que los valores por contraprestación portuaria sean disímiles en proporción entre terminales. Esta situación se agudiza, en el sentido de que, existen ocho (8) fórmulas de contraprestación diferentes, implicando dificultades por la multiplicidad de escenarios para los actores privados que invierten en actividades e infraestructuras del sistema portuario.

En tal sentido, es pertinente dirigir esfuerzos hacia una caracterización detallada de los elementos del sistema para establecer roles, funciones y patrones de clasificación, que tengan en cuenta las circunstancias actuales con miras a establecer acciones frente a los aspectos mencionados.

4.2.2 Poca claridad en los requisitos mínimos para la planeación en entornos portuarios y desarticulación con instrumentos de ordenamiento del territorio

La actualización de la Política Portuaria colombiana, y en su marco, la actualización del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos – POFP, son requisito para avanzar en la Política Nacional Logística. El Documento CONPES 3982 de 2020, “Política Nacional Logística”, estableció la construcción y formulación de los planes maestros en cada una de las nueve zonas portuarias, con una visión de desarrollo entre 10 y 20 años, bajo criterios de eficiencia en el uso del espacio marino costero y fluvial, que estén en armonía con los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental. Para lograr tal objetivo, resulta adecuado y necesario contar primero con la Política Portuaria

Nacional y la actualización del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos - POFP, con los cuales se obtenga una visión integral y global del sistema portuario colombiano, permitiendo integrar el desarrollo portuario nacional con el territorial, sin dejar de lado el impacto social, ambiental y económico de las regiones donde se desarrollen los proyectos portuarios.

Así pues, en un ejercicio interno llevado a cabo por el DNP y el Ministerio de Transporte, al iniciar la articulación del POFP con los planes de ordenamiento territorial, se encontró que **no se cuenta actualmente con una base centralizada de planes de ordenamiento territorial que sea de libre acceso y que cuente con las características técnicas requeridas para su integración** dentro de la actualización del POFP.

4.2.3 Desactualización del instrumento que rige el ordenamiento físico, portuario y ambiental, y cambios morfológicos en los litorales

El crecimiento registrado de la actividad portuaria en Colombia demanda de herramientas de planificación que permitan establecer, por un lado, posibles escenarios de acción respecto a los años venideros en materia de concesiones portuarias, y por otro lado, determinar los lineamientos estratégicos que se tienen para el desarrollo de la actividad por parte de los diferentes actores. En este sentido, una de las herramientas con las que se cuenta es el POFP, el cual es un instrumento de planificación de la infraestructura del sector transporte en los temas relacionados con puertos, que data de 1998 en su versión inicial²⁹ y fue producido por (CORPES DE OCCIDENTE, 1998).³⁰

En 2008, habiéndose entregado ya importantes extensiones de recurso costero para el desarrollo de diferentes proyectos portuarios, se consideró necesaria la valoración de

²⁹ Este Plan tuvo su origen en el estudio realizado con la participación de la Región de Planificación del Occidente Colombiano "CORPES DE OCCIDENTE", mediante Resolución de adjudicación No. 026 de julio 16 de 1998, dentro del marco del convenio interadministrativo No. 418/96 suscrito entre el Corpes de Occidente y el Ministerio de Transporte. Su objetivo fue la elaboración de una propuesta de Plan Integral de Ordenamiento Físico y Portuario de las áreas ambientalmente viables para fines portuarios, de la zona costera colombiana.

³⁰ Esta propuesta entregó líneas generales para i) definir el uso racional del recurso costero para fines portuarios, teniendo en cuenta el manejo sustentable del ambiente; ii) orientar al Ministerio de Transporte y la Superintendencia General de Puertos en la toma de decisiones referentes a sus áreas de competencia; iii) guiar en la solución de conflictos de uso del suelo; y iv) determinar la oferta de servicios públicos portuarios en armonía con las tendencias de la economía del país.

disponibilidad para nuevos proyectos, a través de una actualización que tuvo en cuenta aspectos detallados³¹ y fue realizada por (INCOPLAN, 2008).

Por lo anterior, y en vista de la variación de las condiciones físicas y ambientales, así como los cambios experimentados en el ordenamiento territorial y los usos del suelo en los entornos portuarios, y con el fin de contar con información geográfica para la caracterización de las áreas marino-costeras y su zonificación de acuerdo con su aptitud (ambiental y física), es necesario actualizar el POFP.

De esta forma, se orientará la toma de decisiones respecto a la ubicación de futuros proyectos portuarios, considerando criterios de clasificación basados en: ecosistemas marinos y terrestres, áreas protegidas, amenazas naturales, usos reglamentarios de los suelos, abrigo de las costas, acceso a la línea terrestre y acceso marítimo a los puertos. Esto le permitirá a las autoridades ambientales, sectoriales, regionales y municipales, contar con un sistema de información geográfica útil para la toma de decisiones de planificación basadas en aspectos ambientales y operacionales que permitan la evaluación objetiva de nuevas solicitudes de concesión portuaria en áreas marítimas y fluviales.

Lo anterior, dentro de un marco de manejo eficiente del recurso litoral disponible para tal fin y la eficiencia como recurso para promover la competitividad, permitiendo direccionar el plan de forma completa e integrada con una visión total de los factores que intervienen y armonizar, entre otros, los aspectos culturales, económicos y ambientales con el propósito de mantener la defensa ambiental y el impulso económico, normativamente eficiente, dentro de la planeación y ordenamiento físico y ambiental en el territorio nacional dentro del sector portuario.

Así pues, y teniendo en cuenta que el POFP cuenta con una desactualización de información disponible desde el año 2008, se hace necesario contar con una herramienta actualizada que aproveche la información nueva disponible producto del ascenso tecnológico en sistemas de información y que responda a los cambios normativos de los últimos años.

En materia de información, se cuenta con nuevas herramientas (a la fecha no incorporadas a la metodología de análisis) como lo son "atlas de formaciones coralinas Fase II" del INVEMAR, "Mapa de degradación de suelos por erosión" del Ideam, "atlas de riesgos" de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD) y el "atlas de

³¹ Los aspectos tenidos en cuenta fueron: 1) Análisis de antecedentes legales, 2) Inventario físico de puertos, 3) Inventario de infraestructura de puertos, 4) Implementación de un Sistema de Información Geográfica, 5) Definir el plan de ordenamiento portuario, 6) Planificar el ordenamiento y definir las zonas con restricción y factibilidad portuaria y ambiental, 7) Definir las áreas excluidas para el desarrollo de actividades portuarias, 8) Orientar la política portuaria nacional, y 9) Generar planos y documentos temáticos.

ecosistemas” del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras. Durante el proceso de compilación y uso de la información se pudo determinar que, si bien existe información lo suficientemente detallada para llevar a cabo la actualización del PIOP, la misma carece de parámetros estándar en su conformación que dificulta el uso conjunto de las diferentes fuentes.

Finalmente, es necesario mencionar que durante el desarrollo de la actualización de los insumos de información³² se encontró la necesidad de contar con información reciente para implementar la metodología, que permita articular a los distintos actores e instrumentos que participan en el proceso de decidir sobre el establecimiento de un nuevo puerto o de continuar con la ejecución de este. Ineficiencia en la inversión en infraestructura y debilidad en incentivos al inversionista privado

Si bien es cierto que la Ley 1 de 1991 define la destinación específica de los recursos captados por el Estado por concepto de contraprestación portuaria, también lo es que las necesidades de inversión en infraestructura de acceso intermodal a los puertos superan las disponibilidades de recursos generadas a través de este mecanismo de recaudo, en el que los operadores están obligados a compensar al estado, por el uso de infraestructuras públicas. En tal sentido, existe un permanente desbalance entre las necesidades de inversión y las disponibilidades, teniendo en cuenta que las infraestructuras de acceso a los puertos deben soportar altas demandas de tráfico, debido a los pesos y volúmenes de las cargas movilizadas.

4.2.4 Pérdida de atractivo de las terminales portuarias por accesos poco profundos y baja conectividad intermodal

En cuanto a los accesos a las terminales en el “lado agua”, es pertinente señalar el continuo crecimiento del tamaño de los buques, y, por lo tanto, las necesidades siempre latentes de mayores profundidades de calado, que permitan alojar naves de mayor envergadura. Aunque las navieras propendan continuamente por capturar eficiencias económicas a través del uso de embarcaciones cada vez más grandes, las disponibilidades morfológicas naturales no pueden crecer al mismo ritmo que lo hacen los desarrollos navales. En consecuencia, las necesidades de profundización de accesos son un reto cada vez más grande de las naciones que hacen su apuesta al desarrollo portuario, dado que se trata de obras de alto costo, alta recurrencia, y usualmente subvencionadas por el estamento público, en pro de la competitividad de la economía país.

³² Entendida como una actualización de la vigencia de los insumos que conforman el POFP, realizada por DNP y el Ministerio de Transporte; más no una actualización o modificación de la metodología utilizada para determinar la aptitud ambiental, la aptitud física y la zonificación de la línea de costa.

De manera similar al “lado tierra”, las terminales requieren conexiones intermodales. Lo anterior, dado que la cadena de transporte en la plataforma continental exige pavimentos más resistentes, capacidades viales (carreteras y férreas) que alojen mayores tránsitos y volúmenes de carga, a la par con sistemas complementarios (tecnológicos, de información, de gestión vial) cada vez más sofisticados. De forma semejante al caso anterior, este tipo de inversiones están usualmente a cargo del sector público, que enfrenta los mismos retos de conectividad, calidad y nivel de servicio de los sistemas en los diferentes modos.

Tal situación es verificable en la práctica en todas las zonas portuarias de la nación, en diferente escala, claro, y en los diferentes modos de transporte. Por ello, se vienen adelantando valiosos esfuerzos dirigidos a la priorización y estructuración de proyectos de accesos en el modo fluvial, férreo y aeroportuario de varios de los distritos, pero aún son insuficientes.

4.2.5 Requerimientos de inversión en accesos a cargo del Gobierno Nacional que superan las disponibilidades

En términos de inversión en infraestructura, Colombia presenta cifras superiores al promedio de América Latina. Mientras entre el período entre 2010-2015 la región invertía un total de 1,89% con relación al PIB, Colombia en el mismo período invertía un 3,64 % (INFRA LATAM, 2019).

A pesar de la mayor cantidad de inversiones en Colombia, el país todavía presenta grandes desafíos con relación a la infraestructura. Considerando la institucionalidad portuaria en Colombia, la conectividad modal entre el puerto y el interior del país es esencial para obtener retorno positivo, tanto económico como social, mejorando el entorno del puerto.

Es así como en Colombia se presenta la necesidad primordial de contar con accesos marítimos competitivos ya que las zonas portuarias del país movilizan más del 90% de las importaciones y exportaciones, con el objetivo principal de fortalecer la posición competitiva del comercio internacional del país, proporcionando accesibilidad adecuada a sus 9 zonas portuarias marítimas, incluyendo el puerto marítimo y fluvial de Barranquilla en los últimos 30 kilómetros del Río Magdalena.

Con el fin de identificar la necesidad de inversión se construyó un inventario de proyectos estratégicos para el sector portuario³³ (realizado por ANI, Invías, Cormagdalena,

³³ Tal ejercicio arroja a 2022, a la fecha de elaboración de este documento, un total de 51 proyectos, de los cuales i) 9 corresponden a **Aerocivil** y consisten en mejoramiento de servicios aeroportuarios; ii) 8 corresponden a la **ANI**, y contemplan mejoramientos viales y ampliaciones de canales de acceso; iii) 10 pertenecen a

Aerocivil, en articulación con el DNP), que tuvo en cuenta las bases de datos de proyectos de las entidades, así como el banco de proyectos resultado del estudio de capacidad y demanda portuaria, los proyectos no ejecutados del anexo 3 del CONPES 3744 “Política portuaria para un país más moderno” y las necesidades identificadas por concesionarios. La multiplicidad, diversidad y magnitud de las inversiones requeridas impone alta presión sobre las disponibilidades sectoriales de recursos de inversión en el corto y mediano plazo, razón por la cual se requiere adelantar una priorización de los proyectos, basada en un análisis de impacto, conveniencia y generación de valor. El inventario descrito se presenta en el Anexo C – Inventario de proyectos estratégicos para el sector portuario - 2022.

4.2.6 Escasos incentivos para la inversión privada

Las revisiones efectuadas sobre la incidencia económica de las concesiones en Colombia (CEPAL, 2021), muestran que los principales efectos de la Ley 1 de 1991 se tradujeron en la eliminación del monopolio estatal, la promoción de la participación privada en los proyectos de concesión (construcción, operación y mantenimiento de los puertos), el replanteamiento del rol estatal como ente eminentemente regulador, la primacía de la libre competencia en el desarrollo del mercado portuario, y el fin de la gratuidad en el uso de los bienes públicos asociados a la actividad portuaria.

Se destaca el hecho de que las dinámicas del negocio portuario han sobrepasado con creces las previsiones sobre las cuales fue inicialmente planteado el desarrollo y gestión de esta infraestructura. Variables endógenas propias del sector marítimo portuario, local, regional y global; y exógenas relacionadas a las dinámicas económicas globales, han originado, por ejemplo, cambios significativos en las condiciones sobre las cuales fueron planteados instrumentos del desarrollo de los proyectos portuarios como los planes de inversión. Lo anterior quiere decir que hay planes de inversión en los cuales se consignan compromisos contractuales, que se retrasan por razones que pueden ser atribuibles a: (i)

Cormagdalena, comprendiendo intervenciones sobre canales navegables, vías de acceso, dragados y la APP para la navegabilidad del Río Magdalena; y iv) 24 le atañen al **Invías**, incorporando desde mantenimientos viales y dragados hasta accesos férreos.

Se buscó identificar proyectos estratégicos encaminados a mejorar la calidad de la actual infraestructura portuaria, 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, incluyendo proyectos dirigidos a la captura del tráfico marítimo no atendido en la actualidad, debido al tamaño creciente de las naves (como en el caso de las *postpanamax*), según lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en referencia a los puertos *greenfield*.

Se entiende un proyecto *greenfield*, como un proyecto en el cual la provisión de infraestructura es total, desde el inicio. Es decir, todas las instalaciones se construyen en el marco del proyecto, y no se requieren demoliciones, o adaptaciones de construcciones preexistentes).

sobredimensionamiento o infradimensionamiento de la infraestructura con el paso del tiempo, (ii) obsolescencia tecnológica, (iii) posibilidad de ajuste del plan de inversiones acorde con las necesidades del mercado.

Dicha problemática se hace patente cuando se habla de la “cola de la concesión”. Ello se refiere a las necesidades de inversión que demandan los niveles de servicio en los puertos en determinado momento, considerando que el concesionario ya ha ejecutado el plan de inversiones previsto en el contrato. Lo anterior significa que, acercándose el vencimiento del plazo máximo de los contratos de concesión y sus adiciones cuando a ello haya lugar, parecería no haber incentivos suficientes para mantener los niveles de servicio de los puertos, lo que podría afectar negativamente la dinámica del comercio internacional por falta de competitividad frente a otros litorales del continente. Bajo ese entendido, aspectos como el plazo y el valor del contrato, así como las restricciones a la adecuación de las condiciones de los contratos de concesión pueden resultar relevantes a los fines de resolver los retos antes mencionados (CEPAL, 2021).

4.3 Complejidad del esquema regulatorio del sector portuario y contratos de concesión con vencimiento próximo

En la sección del marco conceptual de este documento “Relaciones económicas entre los actores”, se citan de manera sintética las tarifas y las contraprestaciones, como elementos de alto predominio en la conformación de los ingresos y egresos de los operadores portuarios. Sin embargo, esta aparente simplicidad de las relaciones económicas no se refleja de manera tan sencilla en el marco regulatorio del sector portuario. Como se ha visto, en el ciclo completo de los proyectos portuarios participan múltiples entidades, con diversas responsabilidades en los numerosos procesos, y esto constituye un entramado intrincado que merece ser revisado para su adaptación a exigencias y tendencias actuales, a lo que se suma, como componente de oportunidad, la aproximación del vencimiento de algunos de los contratos de concesión suscritos al inicio de la etapa de “devolución”, asumida por el Estado colombiano con la promulgación de la Ley 1 de 1991.

4.3.1 Esquema tarifario complejo y servicios no regulados

Las tarifas que deben pagar los usuarios de los servicios que prestan las concesiones portuarias se encuentran parcialmente reguladas en Colombia, tal como se reseñó en los antecedentes, subrayando que las sociedades portuarias que operan en puertos de servicio público deben implementar una tarifa ajustada a la tasa interna de retorno (TIR) para los servicios de muellaje y uso de instalaciones definidas en la resolución 723 de 1993 de la Superintendencia General de Puertos. Este sistema de regulación tarifaria parcial, por lo

descrito, se constituye en limitante de la libertad tarifaria de los puertos de servicio público. Las tarifas reguladas abarcan muellaje, uso de instalaciones, almacenaje y servicios públicos; no obstante, la tarifa por almacenaje se encuentra regulada por unas normas particulares³⁴. Sin embargo, la Ley 1 de 1991 establece que el Gobierno Nacional tiene potestades para autorizar a los operadores la fijación libre de tarifas³⁵.

La liberación de tarifas portuarias para los servicios regulados en el país ha sido recomendada en el diseño de metodologías para cálculo de servicios portuarios (IDOM & Ivarsson, 2015) y en el estudio de demanda y capacidad portuaria (IDOM, 2019), en los que se afirma que Colombia ya cuenta con *“un número amplio de sociedades portuarias y servicios de infraestructura”*, como se puede identificar en la Tabla 5. Caracterización de las zonas portuarias de Colombia. Sin embargo, los estudios recomiendan que dicha liberación debe hacerse en conjunto con un fortalecimiento del papel de vigilancia de la Superintendencia de Transporte y bajo un esquema paulatino que permita identificar comportamientos no deseables o anticompetitivos por parte de las sociedades portuarias.

Tabla 5. Caracterización de las zonas portuarias de Colombia.

Zona Portuaria	No de sociedades	Tipo de carga movillizada (2021)				
		Carbón al granel	Granel sólido diferente al carbón	Granel líquido	Contenedores	Carga general
Z. Portuaria Región Caribe						
Barranquilla	9	X	X	X	X	X
Cartagena	22	X	X	X	X	X
Ciénaga	2	X				
G. Morrosquillo	3	X	X	X		X
Guajira	3	X	X	X	X	X
San Andrés	2		X	X	X	X
Santa Marta	2	X	X	X	X	X
Turbo	3			X	X	X

³⁴ enmarcadas en el artículo 11 de la Resolución 723 de 1993, que ha sido modificado en varias ocasiones y que actualmente está regido por lo dispuesto en la Resolución 2398 de 2009. Por otro lado, las tarifas relacionadas con los servicios públicos no pueden tener rentabilidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la misma Resolución. A su vez, el artículo 1ro de la resolución 426 de 1997 establece la libertad tarifaria para los servicios portuarios prestados en puertos de servicio privado, de cabotaje y fluviales de servicio público.

³⁵ En el Artículo 20 de la Ley citada.

SUBTOTAL	46	X	X	X	X	X
Z. Portuaria Región Pacífico						
Buenaventura	5	X	X	X	X	X
Tumaco	3			X		X
SUBTOTAL	8	X	X	X	X	X
Z. Portuaria Fluvial						
Barrancabermeja	2			X	X	X
Río Magdalena	1		X			X
SUBTOTAL	3		X	X	X	X
TOTAL	57	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Transporte (2021)

Del mismo modo, la Superintendencia de Industria y Comercio definió en un estudio realizado en 2016 que, particularmente en cuanto a las sociedades portuarias que prestan servicios de movilización de contenedores, *“el mercado nacional no posee riesgos altos de dominancia por parte de las sociedades portuarias más grandes”*. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016). Sin embargo, el análisis realizado en este mismo estudio por zonas portuarias concluye que este es un sector altamente concentrado, con un reducido número de agentes (plataformas portuarias). *“En zonas donde existe más de una plataforma, como Barranquilla y Buenaventura, los riesgos de dominancia que arrojan los indicadores utilizados resultan ser bastante altos. Cartagena es la única zona portuaria en donde existen 4 plataformas portuarias movilizand o contenedores y en donde el riesgo de dominancia del líder es moderado”* (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Transporte realizó análisis de los estudios ya mencionados, principalmente el de la consultora IDOM en el año 2015 (IDOM & Ivarsson, 2015), donde se evidencia que la información contenida en ellos se limita únicamente a las grandes sociedades portuarias ubicadas en las principales zonas como: Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Coveñas, Buenaventura, Tumaco, San Andrés, Turbo y Guajira; dejando por fuera el resto de sociedades portuarias que son más pequeñas (por tamaño e infraestructura), lo cual **restringe las conclusiones planteadas en su momento por el consultor, haciendo inviable en el corto plazo la adopción de una política pública general portuaria de liberación de tarifas.**

Adicionalmente, debe considerarse que en el análisis realizado en 2015 se propone un cambio en el sistema de concesiones el cual actualmente funciona bajo un sistema *Toolport* que genera una **ineficiencia en la administración del puerto, toda vez que incorporan múltiples operadores y al administrador se le permite ejecutar sus funciones de administración y adicionalmente funciones de operación**. Por lo anterior se propone cambiar a un sistema *Landlord* en el que, de acuerdo con la Ley, el concesionario puede construir y operar un puerto a cambio de una contraprestación a favor de la nación y los municipios o distritos donde operan.

Frente a esta incidencia planteada, se consideró importante analizar el sistema actual de las sociedades portuarias públicas del país, con el objetivo de determinar los costos aproximados que hacen parte de una importación y exportación, incluyendo los costos logísticos bajo distintos escenarios, para valorar desde la perspectiva de la teoría económica y la coyuntura internacional cómo impactaría una liberación de tarifas bajo las condiciones actuales de los costos de operación.

Como parte del estudio realizado, se hizo un análisis preliminar del movimiento de carga en ciertas zonas y puertos específicos de manera general sobre los principales puertos del país, evaluando en algunas rutas por movimiento de carga un aproximado de los costos en los que se incurre para importar y exportar³⁶ mercancía. Las modelaciones en las rutas incluyeron el costo del flete en tiempo real, obtenido con base en herramientas de acceso libre, que contempla en la tarifa los servicios concernientes a: i) cargos de transporte³⁷, ii) cargos en origen³⁸ y iii) cargos en destino³⁹. Adicional al flete marítimo, se consideran los costos que actualmente están regulados en la Resolución 723 de 1993, muellaje, uso de instalaciones, almacenaje y servicios públicos.

Finalmente, al establecer el valor aproximado de los costos y su incidencia en la cadena logística, **se observa que existen otras variables como costo, contexto y condiciones del mercado marítimo global que impactan sobre las tarifas**. A partir de lo indicado se extraen unas conclusiones preliminares, las cuales reflejan desde el aspecto económico la situación

³⁶ para el caso de las exportaciones, en el ejercicio de modelación, adicional al valor del flete marítimo, se incluyó el costo del viaje terrestre al transportar la mercancía desde una ciudad de origen a una ciudad destino en puerto, con el objetivo de establecer el costo logístico, para lo cual se utilizó el Sistema de Costos Eficientes de operación del transporte Terrestre Automotor de Carga (SICE TAC), para conocer el impacto del costo total del viaje en la operación de exportación

³⁷ Incluyen recargos por temporada alta, combustible medioambiental, congestión en destino y flete oceánico básico.

³⁸ Incluyen documentación en origen y servicio de manejo en la terminal de origen.

³⁹ Documentación en destino, Servicio de importación y Servicio de manejo en la terminal de destino.

actual del mercado portuario colombiano. A continuación, se detallan algunas conclusiones del análisis a partir del contexto señalado sobre las operaciones portuarias:

- La infraestructura y capacidad portuaria de algunas sociedades limita la utilización y operación de movimiento de carga por parte de agencias navieras y generadores de carga, toda vez que no permite una mayor eficiencia y productividad en las labores que se ejecutan en la operación dentro de las instalaciones portuarias.
- **Shangái es el puerto “fuente” para las operaciones de carga movilizada de (importación/exportación) hacia y desde la zona portuaria de mayor capacidad operativa y de infraestructura en la ciudad de Buenaventura, la cual incluye la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, la Sociedad Puerto Industrial Aguadulce y Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBUEN), sin que ello suponga la no generación de movimiento a otras zonas internacionales. Sin embargo, la mayor parte de la carga movilizada proviene y se envía al puerto en mención.**
- Los mayores productos de exportación que se negocian son del agro, resaltando productos como flores, café y frutas.

A la fecha del análisis, se observó que la coyuntura mundial obedece a una situación atípica a raíz de la pandemia generada por la COVID-19 en el sur de China, la cual ha retrasado y congestionado los puertos, restringiendo el suministro de materias primas e insumos⁴⁰. Adicionalmente se advirtió la presencia de un eventual escenario de oligopolio dado por la compra y absorción de navieras, limitando la competencia en el sector, sin mencionar la inversión necesaria en infraestructura para aumentar la capacidad operativa de los puertos, lo que genera un impacto directo sobre las tarifas. Cabe precisar que el valor de los fletes marítimos en el transporte de mercancías para el primer trimestre de 2021 oscilaba entre USD 2.000 a 6.000 por contenedor de 40 pies. No obstante, la escasez de contenedores a nivel mundial ha contribuido con el incremento en el precio de los fletes del transporte marítimo desde el mes de mayo de 2021 entre USD \$10.000 a \$15.000.

Ante los hallazgos presentados en este primer escenario, se decidió evaluar posibles conformaciones de condiciones de mercado como monopolio, duopolio u oligopolio, bajo los preceptos de la teoría microeconómica en el contexto nacional sobre las sociedades portuarias, observando que las principales Sociedades Portuarias de las ciudades de

⁴⁰ Este impacto y la ralentización generalizada del comercio global puede atribuirse a la complejización operacional en materia de protocolos de toda la cadena logística (incluyendo las etapas de producción, almacenamiento, transporte, distribución, etc.) que impacta también los tiempos de estancia de las cargas y costos de mano de obra, y redundan en encarecimientos en la provisión de servicios, y consecuentes incrementos tarifarios en ellos.

Cartagena, Santa Marta, Buenaventura y Barranquilla presentan una ventaja competitiva sobre los demás puertos.

Lo anterior, toda vez que dichas Sociedades Portuarias permiten condiciones de beneficios y descuentos sobre los servicios no regulados y ofrecen otros beneficios adicionales a los clientes.

Por lo expuesto, y desde una óptica de posibles oligopolios, se establece que, para frenar la generación de este tipo de mercados, dependiendo del caso concreto, es posible que sea necesaria la intervención del Estado, cuyo objetivo debería enfocarse en la maximización del bienestar social y el crecimiento competitivo del sector, más no a la maximización de las ganancias. Así las cosas, implica procurar que exista interés del mercado en la participación en los proyectos portuarios..

De acuerdo con los resultados obtenidos, y según las condiciones actuales del país, en el corto plazo se recomienda mantener la reglamentación vigente de las tarifas portuarias, e iniciar las revisiones con la profundidad necesaria para intervenir evaluar si es posible y conveniente la liberación de tarifas en el mediano plazo, tal como ha sido conceptualizado en algunos estudios previos.

4.3.2 Instrumentos contractuales próximos a su vencimiento

En el caso colombiano, el desarrollo del sector y la línea de tiempo transcurrida desde su suscripción ha impulsado cambios comprensibles en los contratos, además del sello propio que imprimen las distintas entidades que han estado a cargo de ellos. En este sentido es importante destacar que, aunque existe estabilidad conceptual en la estructura de los contratos (dado que todos han sido formulados bajo la vigencia de la Ley 1 de 1991), existen también ligeras variaciones y se verifica la incorporación de algunas cláusulas adicionales con el ánimo de complementar el sentido del contrato de concesión (CEPAL, 2021).

Tras la revisión de una muestra de los contratos de concesión portuaria vigentes, así como de su regulación, se pudo concluir **la necesidad de dotar al sistema portuario de una mayor adaptabilidad a las condiciones de mercado**. Lo anterior significa evaluar la experiencia adquirida en el tiempo a partir de los cambios introducidos por la Ley 1 de 1991, los resultados de esta en los contratos de concesión portuaria, y las necesidades actuales del comercio internacional. (CEPAL, 2021).

Con lo anterior, se espera que los contratos y la regulación que los rige cuenten con los incentivos adecuados para incrementar continuamente los estándares o niveles de servicio acordes a las dinámicas del comercio internacional, generar innovación y desarrollo en la actividad portuaria, y con ello, alcanzar los efectos positivos esperados en la economía del país. Esta situación no es exclusiva de Colombia; también se presenta en otros países de la

región en los que la construcción, operación y mantenimiento de las terminales portuarias se encontraban en cabeza del Estado, y pasó a particulares como consecuencia de la oleada de privatizaciones que experimentó la economía latinoamericana a finales del siglo XX.

La adición de elementos a los contratos⁴¹ y la regulación, orientada a un esquema de libre competencia económica entre los puertos, implicaría i) la revisión de la normativa vigente, ii) incorporar cambios de enfoque en la estructuración de los nuevos contratos de concesión portuaria, iii) incluir aspectos puntuales en los procesos de adjudicación de los nuevos contratos, iv) lograr un consenso nacional frente a la visión de largo plazo para la operación portuaria -teniendo en cuenta la multiplicidad de agentes en rol y número-, y v) la revisión de las estructuras de mercado en las que actualmente se da la operación. (CEPAL, 2021).

4.4 Multiplicidad de esquemas de contraprestación portuaria

Se hace necesario realizar un ajuste a la metodología de contraprestación vigente establecida en el CONPES 3744 de 2013 “Política portuaria para un país más moderno” para nuevos contratos, con el fin de establecer reglas más claras que incentiven la inversión privada, promuevan la competitividad y garanticen condiciones objetivas de contraprestación para el Estado en todas las etapas de los contratos.

La Ley 1 de 1991 y la Ley 856 de 2003 marcan las directrices normativas generales sobre la contraprestación portuaria, tal como se revisó en detalle en la sección de antecedentes. Desde 1991 se han implementado ocho metodologías de contraprestación portuaria en Colombia, las cuales se resumen en la Tabla 6, que clasifica un total de 97 concesiones activas a marzo de 2022, incluyendo fluviales y marítimas.

Tabla 6. Metodologías de contraprestación portuaria en Colombia

Metodología	Concepto general	No de contratos
De profundidad y línea de playa	1991 - 1993, CONPES 2550 de 1991 (Decreto 2147 de 1991), con una fórmula que aplica el concepto de costo de oportunidad de los bienes públicos de playa y baja mar. La contraprestación es un pago fijo.	1
De productividad	1994 - 2013, CONPES 2680 de 1993 (Decreto 2688 de 1993), con base en el cual se aplicó una fórmula que utiliza de manera indirecta el concepto de costo de oportunidad: Porcentaje sobre ingresos potenciales y estímulo a inversiones.	41

⁴¹ Incluso desde las fases tempranas de estructuración.

Por infraestructura	1996 - 2013. Resolución 282 de 1996 Superintendencia General de Puertos. Contraprestación por el uso de la infraestructura propiedad de la Nación entregada a los concesionarios portuarios.	0
Uso de capacidad instalada	1998 - 2034. Contrato 7 de 1993 de la SPR de Cartagena, Otrosí 5 de 1998. El pago estaba relacionado con el uso de capacidad instalada determinada en el Otrosí de 1998.	1
De renegociación de contratos de SPR	2008 - actualidad, Decreto 1873 de 2008, aplicada actualmente a las SPR de Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura. La contraprestación es variable y está basada en un porcentaje de los ingresos proyectados y en otro marginal sobre la diferencia entre los ingresos reales y los ingresos proyectados.	3
Acuerdo 135 de 2008 CORMAGDALENA Puertos Fluviales	Por medio del cual la Junta Directiva autoriza al Director Ejecutivo para otorgar concesiones por plazos superiores a veinte (20) años y modificar unas concesiones portuarias en los términos del Decreto 1370 del 24 de abril de 2007	5
Para puertos carboníferos	2009 - 2013. CONPES 3679 de 2010. Una tarifa fija (US\$/Ton) por tonelada + una tarifa variable (%precio real menos precio referencia) por tonelada. Contraprestación variable. Se aplica a los puertos carboníferos.	0
Retribución por el uso del bien público + costo de oportunidad + valor tráfico	2013 - actualidad. CONPES 3744 de 2013 (Decreto 1099 de 2013). Tarifa fija % catastral sobre valor bienes públicos terrestre y bajamar según área + tarifa fija % para infraestructura pública según costo del dinero en largo plazo + tarifa US\$/ton por tráfico. La contraprestación cuenta con un componente fijo y uno variable. Se debe aplicar a todos los contratos que se firmen luego del 2013, incluyendo los puertos carboníferos.	45

Fuente: (Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2015), Ministerio de Transporte, ANI. 2022

La experiencia colombiana en cuanto a la contraprestación portuaria ha evolucionado, tratando de capturar en la fórmula variables relacionadas con aspectos puntuales y específicos en materia portuaria; desde cobros relacionados con línea de playa, la productividad, la infraestructura portuaria, el uso y capacidad de dicha infraestructura, hasta alcanzar una captura en el pago que refleje una compensación por uso de bien público, el costo de oportunidad y el tráfico portuario gestionado.

Consecuentemente, se hace necesario realizar un ajuste a la metodología de contraprestación vigente establecida en el CONPES 3744 de 2013, con el fin de incentivar la inversión privada, la confiabilidad, competitividad y eficiencia portuaria que a su vez

garantice condiciones objetivas de contraprestación para el Estado en todas las etapas de los contratos.

4.5 Dispersión de funciones y actividades en las entidades del sector transporte y debilidades en la articulación

La multiplicidad de actores en el marco institucional y de gobernanza de los puertos representa sendas complejidades en la identificación de responsabilidades, actores, instancias y regulaciones aplicables.

Colombia ha desarrollado modelos híbridos de participación de los sectores público y privado que permiten sintetizar oportunidades del estudio de las experiencias y aprendizajes realizados. Sin embargo, a pesar de contar con una extensa literatura sobre puertos, no hay un consenso sobre la mejor forma de combinar las estructuras de gobierno, las estrategias y los entornos para lograr un nivel satisfactorio de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y coordinación de las actividades portuarias.

El desafío actual en Colombia es que, después de la última reforma en los años noventa, dados los cambios en el entorno, **se presenta una posible situación “pre-reforma” que requiere una revisión del modelo de gobernanza y de la estructura institucional actual** (Universidad de Los Andes, 2020).

Los múltiples actores en la gobernanza han generado problemáticas de identificación de responsabilidades, conclusión que ha sido documentada por estudios y análisis que se han adelantado por parte del Gobierno Nacional que incluyen observaciones sobre la institucionalidad a través de la cual se implementa la Ley 1 de 1991⁴².

4.5.1 Debilidad en el liderazgo del Ministerio de Transporte como Autoridad Portuaria

Tal como se ha referido en los antecedentes, las modificaciones normativas que llevaron a la creación de nuevas entidades, la poca claridad en la redistribución de funciones y competencias y la redefinición de fronteras institucionales son la principal causa de contar **con una autoridad portuaria “atomizada” y con entidades que ejercen diferentes funciones** en relación con los puertos que superan el margen de acción del sector transporte.

De hecho, en encuestas y análisis realizados en el marco de la revisión integral de la Ley 1 de 1991 (CAF, 2012), se encontró que, en cuanto a las funciones de los diferentes

⁴² Entre dichos estudios se encuentra: i) el análisis técnico del seguimiento y gestión para la elaboración del módulo institucional del Plan Maestro de Transporte de Colombia, ii) el componente institucional del Plan Nacional de Dragados Marítimos, iii) el capítulo de marco normativo actual incluido en el estudio de Demanda y Capacidad portuaria, y iv) el componente de mejoramiento de la gobernanza y del sistema del transporte fluvial del Plan Maestro Fluvial.

actores en materia portuaria, varios funcionarios de entidades del gobierno y actores privados coincidieron en subrayar la falta de claridad en la definición de funciones y competencias de la Autoridad Portuaria en el país.

4.5.2 Desarticulación entre entidades del sector transporte y con otros sectores

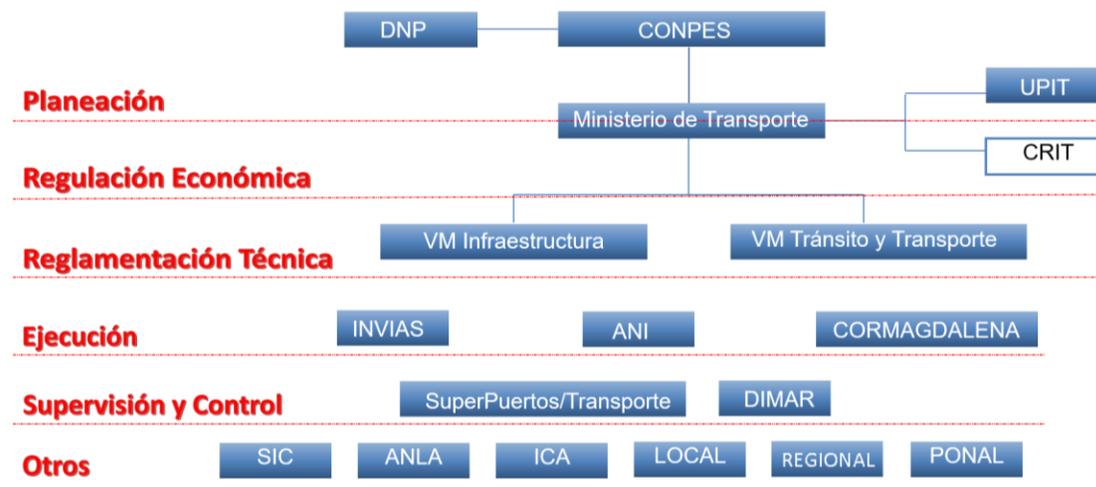
En consonancia con los hallazgos acerca de la debilidad de la autoridad portuaria, , otros análisis muestran **dificultades por la desconcentración de la autoridad en varias entidades, y las fallas de coordinación inherentes** a ello. Lo anterior porque existen competencias en varias materias, como asuntos ambientales, seguridad marítima, comercio, involucrando varias instancias⁴³ de sectores comercio, transporte, defensa y entidades territoriales (IDOM & Ivarsson, 2015). Prácticamente, lo mismo se concluye en el Plan Nacional de Dragados, a propósito de las instancias públicas involucradas con esta actividad específica (Arcadis & JESyCA S.A.S. , 2017).

Por su parte, el Plan Maestro de Transporte Intermodal (en su componente institucional) **encontró superposiciones en las funciones y fronteras institucionales de las diferentes entidades con competencia en materia de puertos**, y funciones que no son adelantadas por ninguna de las entidades aun cuando normativamente tienen la facultad para ejecutarlas (FDN, 2015). Similarmente, las revisiones efectuadas con objeto de emitir recomendaciones legales para actualizar el marco institucional del sector portuario marítimo y fluvial de Colombia y sus accesos ferroviarios, condujeron prácticamente a la misma conclusión, puntualizando que existen trámites que corresponden a una misma función, pero que para ser adelantados exigen acudir a varias entidades (Guzmán, 2020).

La Ilustración 2 resume el estado actual de la estructura institucional según funciones **levantadas en el estudio de “Análisis estructura institucionalidad del sector portuario en Colombia (Universidad de Los Andes, 2020)”**:

⁴³ Entre las instancias y entidades halladas se encuentran el Ministerio de Medio Ambiente (Ahora, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), DIMAR, DIAN, ICA, INVIMA, Antinarcóticos, Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura.

Ilustración 2 - Estructura institucional actual según funciones – sector Transporte



Fuente: (Universidad de Los Andes, 2020)

Las oportunidades de intervención sobre el esquema institucional se distribuyen en tres niveles (Universidad de Los Andes, 2020): i) interno, del sector transporte, ii) sectorial y iii) general, con miras a proporcionar un esquema adecuado de articulación entre los actores y responsables de las acciones sobre el sistema portuario nacional.

A **nivel interno**, el desafío es el fortalecer el rol de liderazgo del Ministro y del Ministerio en temas portuarios y en su función de autoridad portuaria, esclareciendo niveles jerárquicos, mejorando la gestión del conocimiento portuario y la articulación entre decisiones de infraestructura, transporte y operaciones portuarias, garantizando presencia territorial regional.

En el **nivel sectorial**, deben aprovecharse los espacios de coordinación entre las entidades adscritas al Ministerio y con incidencia en materia portuaria⁴⁴.

Frente a esta realidad institucional, el estudio de comunidades portuarias reitera que la dispersión de funciones en diferentes entidades del Gobierno nacional junto con la multiplicidad de actores, procesos y desafíos demanda un esfuerzo de coordinación que ha sido atacado con las instancias de coordinación descritas arriba (Doerr N., Octavio, 2021).

Finalmente, en la **generalidad de la institucionalidad portuaria**, es imprescindible garantizar la articulación de funciones y actividades de la autoridad portuaria y la autoridad marítima (actualmente en cabeza de la DIMAR) y generar los espacios de coordinación

⁴⁴ ANI, el INVIAS, la UPIT, la Superintendencia de Transporte y las entidades que hagan sus veces.

interinstitucional para los puertos⁴⁵ (Universidad de Los Andes, 2020), entre los que se resalta la importancia de un adecuado funcionamiento del Comité Técnico de Transporte, Infraestructura y Movilidad Sostenible y sus comités temáticos.

4.5.3 Acción no coordinada y desaprovechamiento de sinergias

Por otra parte, los retos institucionales incluyen un desafío mayor en la manera en que se capturan y gestionan datos e información y estadísticas relacionadas con el sector portuario en el país. Así es como lo dejó en evidencia la política nacional logística, presentando un reto toda vez que las entidades avanzan en soluciones particulares que, por una parte, no logran responder a las demandas de información para facilitar la toma de decisiones (Departamento Nacional de Planeación, 2020) y, por otra parte, generan reprocesos en las solicitudes que se realizan a las sociedades portuarias. La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** presenta los diferentes sistemas de información existentes desde el sector transporte y desde el sector comercio.

Ilustración 3 - Sistemas de información del Gobierno nacional



Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

En particular, para el caso específico de los puertos, la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** lista los sistemas de información en los cuales los concesionarios deben registrar diferentes datos e información:

⁴⁵ Esto, especialmente a la luz de lo referido en el Documento CONPES 3982 de 2020 “Política Nacional Logística”, en la cual se señala la necesidad por articular las acciones de optimización de la infraestructura en los terminales de comercio exterior (puertos, aeropuertos y pasos de frontera) junto con las acciones de optimización de trámites de importación y exportación.

Tabla 7. Sistemas de información de uso obligatorio por los concesionarios

Entidad	Sistema	Sector
Superintendencia de Transporte	Vigía	Transporte
Agencia Nacional de Infraestructura	Aniscopio	Transporte
Instituto Nacional de Vías	Invías	Transporte
DIMAR	Sitmar	Defensa
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	VUCE	Comercio
DIAN	VUCE/Muisca	Hacienda
Ministerio de Salud	Minsalud	Salud
Invima	SivicoS	Salud
ICA	Sispap	Agricultura
Migración Colombia	Sire	Relaciones
Cormagdalena	N/D	EICE
Superintendencia de Transporte	Vigía	Transporte

Fuente: Elaboración propia, 2022.

En los sistemas antes indicados, se ha observado que los concesionarios portuarios deben reportar periódicamente información relacionada con aspectos esenciales de los contratos⁴⁶, y también, que algunas de las entidades mencionadas solicitan la misma información de manera periódica, situación que implica duplicidad en el reporte realizado, mayor esfuerzo por parte de los concesionarios portuarios para el reporte de la información en formatos diferentes, pero conteniendo esencialmente los mismos datos.

En línea con ello, no solo existe la dificultad de la duplicidad; sino también existen deficiencias de interoperabilidad de los sistemas. Esto ha llevado a que la información disponible en bases de datos públicas no esté disponible en su totalidad en una sola base de datos, no sea homogénea, y, en consecuencia, se dificultan los cruces y análisis integrales. Así, se identifican necesidades de armonización de las bases de datos para facilitar la actualización del modelo de transporte existente, y se propone un análisis sobre la

⁴⁶ la liquidación y el pago de la contraprestación portuaria y sus diferentes elementos como TRM de pago, fecha de pago, modalidad de pago –anticipada o vencida, valor pagado por zona de uso público e infraestructura; la ejecución de los planes de inversión a lo largo del plazo del contrato; pagos de impuestos; tarifas de servicios portuarios; volúmenes y tipos de carga movilizadas por trimestre o año, además de la información general básica de cada una de las sociedades portuarias como ubicación geográfica, zona portuaria, representante legal, NIT, clase de servicio, modalidad de operación.

información disponible, que conduzca a la identificación de rutas de tratamiento a los datos, para darles valor agregado, garantizar su consistencia, y publicar una base de datos consolidada e integrada. (IDOM, 2019).

Lo anterior, fue profundizado en el estudio para “Diseñar el modelo de operación de la Ventanilla Única Marítima (VUM)”, que adelantó DNP en 2020, que identificó duplicidades en el reporte de información⁴⁷.

En ese contexto, desde la DIAN y la Superintendencia de Transporte se han venido adelantando trabajos con el objetivo de desarrollar servicios web para la conexión de los sistemas de las entidades con los de las terminales portuarias.

De otra parte, los estudios, análisis e información recaudada por el Gobierno Nacional sobre la estructura institucional y de gobernanza del sistema portuario colombiano muestran **diferencias importantes entre las percepciones del sector público y del sector privado tanto sobre las responsabilidades actuales, como también sobre las expectativas acerca de las responsabilidades de las instituciones en el futuro**. Un aspecto de alta relevancia se presenta en las diferencias entre las percepciones y lo formalmente definido por la ley. Estas diferencias son importantes a considerar en la discusión y el desarrollo de posibles roles y responsabilidades futuras. Como concepto común se destaca la favorabilidad en que el Ministerio de Transporte adquiera el liderazgo que corresponde a su rol de autoridad portuaria con mayor importancia en las responsabilidades relacionadas a la política portuaria, las propias como autoridad, en la gestión técnica de las áreas portuarias y la gestión de concesiones.

Teniendo en cuenta las necesidades en términos de articulación institucional, es fundamental definir las competencias, roles especializados y límites de acción de las entidades de los sectores Transporte, Defensa y Comercio, así como el fortalecimiento de la estructura interna del Ministerio de Transporte como cabeza del sector y autoridad portuaria nacional, con el propósito de garantizar las definiciones de política para el sector

⁴⁷ **Reporte de Aviso de arribo:** Se realiza a las entidades DIMAR (SITMAR), Ministerio de Salud (correo electrónico), ICA (correo electrónico), Migración (SIRE), Terminal portuaria (Aplicativo de cada terminal) y DIAN (MUISCA). **Declaración de carga:** Se realiza a las entidades DIMAR (SITMAR), Terminal portuaria (Aplicativo de cada terminal) y DIAN (MUISCA). **Reportes de la Superintendencia de Transporte:** De conformidad con la circular 57 de 2017, emitida por la Superintendencia de Transporte, las terminales portuarias deben informar mensualmente sobre el tráfico portuario de movilización de carga incluyendo: movimiento en toneladas, por tipo de carga, tiempos de operación en puerto, almacenamiento, características de las naves arribadas, unidades de contenedores movilizados, país de origen y destino de la carga. Esto supone una duplicidad con la información que se carga al SITMAR en la información que corresponde al lado mar que consta fundamentalmente de información de las naves, de los arribos y de los zarpes (Isoin Advanced Technology S.A.S, 2020).

portuario y la toma de decisiones en todas las áreas estratégicas, incluidas la estructura institucional y los eventuales ajustes en el modelo de gobernanza.

Por otra parte, **el trabajo colaborativo entre actores en las zonas portuarias, aunque es tendencia global, todavía no alcanza condiciones apropiadas en Colombia.** A este respecto, el estudio “Elaboración de una hoja de ruta para la conformación y promoción de comunidades portuarias y sistemas de comunidad portuaria en Colombia”⁴⁸ identificó que, en el contexto de un puerto y sus cadenas logísticas asociadas, aparecen como participantes múltiples actores públicos y privados, encargados de las diversas operaciones portuarias y servicios de transporte y logística.

La estrategia de asociatividad interempresarial conocida como Comunidades Portuarias, nace del propósito de disminuir los problemas de coordinación y mejorar la eficiencia logística y la productividad en la cadena, reflejándose en disminución de costos (Doerr N., Octavio, 2021). Los actores fundamentales identificados en este ecosistema son las Sociedades Portuarias (titulares de las concesiones), los Operadores portuarios, que prestan servicios de manejo de la carga, y los Agentes públicos.

Las comunidades portuarias son instancias u órganos cuyo objetivo principal es generar consenso y coordinación entre los actores de la cadena logística (actores públicos y privados), donde se discuten problemáticas locales y buscan lograr el cierre de brechas, mejoras de procesos, desafíos de infraestructura, entre otros fines, en un área o zona portuaria particular. Son grupos o sociedades que se conforman para trabajar en conjunto, coordinar soluciones y resolver problemas compartidos de orden superior con relación a sus cadenas logísticas, al amparo de un mismo liderazgo, contexto y proyecto local que los reúne. Las particularidades de las Comunidades Portuarias son reflejo del compromiso de sus miembros, la vocación que tenga el puerto, las normas que los rigen y su *hinterland*. Este propósito de consenso, aunque se identifica como determinante por parte de los actores del sistema portuario nacional, aun no se alcanza, dada la escasa madurez de las comunidades portuarias en el país. En este sentido, es oportuno catalizar estos procesos de convergencia entre actores, con miras a capturar las eficiencias y ventajas propias de su convergencia, especialmente orientadas a la eficiencia en la cadena logística.

4.6 Ausencia de visión de sostenibilidad ambiental y atraso en incorporación de buenas prácticas

⁴⁸ Este estudio se adelantó por el Departamento Nacional de Planeación en 2021, en cumplimiento de las acciones definidas en el CONPES 3982 de 2020 “Política Nacional Logística”.

Las operaciones en el entorno portuario generan impactos ambientales que deben ser controlados para generar posibilidades de mitigación de sus efectos negativos, dado que la visión integral de sostenibilidad ambiental no ha sido plenamente acogida por los actores del sistema. Existen desarrollos normativos que obligan a los concesionarios portuarios a la formulación de planes, estrategias y acciones dirigidas a la gestión del riesgo y las contingencias, de forma tal que la oportunidad radica en su adecuado seguimiento y control por parte de las autoridades.

De manera similar, los planes de gestión social de los operadores constituyen un instrumento de alcance y propósito adecuados, cuya concertación, implementación y control sobre la efectividad deben ser adelantados de cara a construir nexos sostenibles con las comunidades habitantes de las áreas de influencia, al tiempo que se garantiza su disfrute efectivo de los beneficios y valor social generado por las actividades portuarias, y se mantiene bajo dominio el conjunto de estrategias de mitigación de los impactos generados.

Adicionalmente, es conocida la vulnerabilidad de los entornos portuarios a los efectos del cambio climático, en tanto implican actividades sujetas al aumento de niveles del mar generado por el calentamiento global y contribuyen con emisiones al ambiente. En este campo, es necesario el despliegue de herramientas que permitan monitorear el comportamiento de las medidas tomadas para la gestión del cambio climático, centrandose inicialmente los esfuerzos en la determinación de la huella de carbono generada por las operaciones portuarias.

4.6.1 Rezago en la identificación de problemáticas y la incorporación de buenas prácticas ambientales que respondan a ellas

Es necesaria la adopción de buenas prácticas que respondan a las problemáticas y conflictos ambientales identificados. La identificación de las problemáticas tiene por objeto la comprensión del escenario actual de las zonas costeras, producto de la evaluación realizada en los diagnósticos de cada una de las Unidades Ambientales Costeras – UAC⁴⁹, realizados por las autoridades ambientales, institutos de investigación y actores clave presentes en las zonas marino-costeras. A través de este ejercicio se identificaron los principales problemas ambientales, sociales y de impactos del cambio climático en el área de estudio.

⁴⁹ Unidades Ambientales Costeras -UAC reglamentadas mediante el Decreto 1120 del 31 de mayo de 2013, cuyo objetivo es delimitar las diez unidades de ordenación y manejo de la zona costera nacional, establecer el plan de ordenación y manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera – POMIAC, como el instrumento de planificación mediante el cual se define y orienta la ordenación y manejo ambiental de estas zonas del territorio colombiano.

Las principales problemáticas y conflictos que se registran en las zonas marino-costeras, a partir de los cuales se realizó un proceso de sinergia de acuerdo con el tipo de causas y efectos, mediante la agrupación de las problemáticas en meta problemas, bajo un enfoque ecosistémico con miras a la ordenación y el manejo integrado de la zona costera, se aprecian en la Tabla 8.

Tabla 8. Identificación de problemáticas e impactos ambientales

Problemática	Impacto
Aumento de erosión y retroceso acelerado de la línea de costa.	
Disminución de ecosistemas y aumento de riesgos socioeconómicos por los impactos del aumento del nivel del Mar (ANM).	1. Alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático
Alteración en ecosistemas por el aumento de la TSM (temperatura superficial del mar).	
Cambios en la cobertura de los hábitats y riesgos socioeconómicos por inundaciones.	
Introducción de especies invasoras.	2. Deterioro progresivo de ecosistemas marinos y costeros
Aumento de factores de presión (amenazas) sobre ecosistemas estratégicos ubicados en zonas de interés para el desarrollo socioeconómico.	
Contaminación del agua marino-costera.	
Contaminación de suelos, acuíferos y fuentes hídricas.	3. Deterioro de la calidad ambiental de la zona marina y costera
Alta sedimentación en el agua marina y costera y deterioro de ecosistemas.	
Concentración de la población en zonas costeras urbanas	
Alto nivel de población con NBI	4. Aumento de ocupación en zonas urbanas y de población vulnerable en la zona costera
Alta demanda de recursos naturales para garantizar la seguridad alimentaria	

Alto porcentaje de población vulnerable y en condiciones sociales de pobreza

Desertificación de suelos.

Alta demanda de recurso hídrico

Sobreexplotación de recursos de fauna y flora.

Ausencia planificación integrada y del ordenamiento de los usos del suelo en la zona costera

Aumento de conflictos de uso del suelo.

Desarrollo turístico sin un modelo de planificación integrado.

Ampliación de zonas de uso portuario e industrial en la zona costera.

Fragmentación y desarticulación de los procesos de gobernanza

Gobernanza sectorial de los asuntos marino-costeros.

Discontinuidad en el proceso de construcción del plan de Gestión integrada de la zona costera para la UAC.

5. Alta demanda de aprovechamiento de uso del suelo (Zonas secas) y los recursos naturales marino costeros (agua, bosque seco, manglar, pesca, fauna) y limitados mecanismos de control y vigilancia

6. Desarticulación y poca eficacia de los instrumentos de planificación del uso del suelo

7. Gestión sectorial de las regulaciones y actuaciones en la zona marina y costera

8. Debilidad en los procesos Gobernanza y mecanismos de participación en torno a la gestión integrada de la zona costera

Fuente: Elaboración propia, 2022

En resumen, los diversos impactos han generado una acumulación de efectos antrópicos que están deteriorando la salud de los ecosistemas marino-costeros, limitando los usos actuales/potenciales con repercusiones en los medios de vida, personas y economía.

En los últimos años la preocupación por los efectos ambientales ha ido creciendo en la industria portuaria, teniendo en cuenta que los riesgos ambientales asociados a las actividades portuarias y de comercio marítimo han demostrado ser alarmantes y urgentes de abordar, pues de no manejarse adecuadamente, pone en riesgo la salud e integridad de los habitantes de zonas cercanas a los mismos. Bajo esta perspectiva, la contaminación ambiental figura como el principal efecto del manejo insostenible de la actividad portuaria siendo la contaminación atmosférica la más grave. De hecho, el ejercicio realizado para las Unidades Ambientales Costeras colombianas arroja que entre los impactos más notorios asociados a las operaciones portuarias, se encuentra i) el deterioro de los ecosistemas

marino-costeros, ii) la ocupación de zonas por parte de población vulnerable y iii) el debilitamiento de los procesos de gobernanza y participación por cuenta las ampliaciones de las operaciones, hechos que ameritan la ejecución de acciones prontas que tengan por propósito la recuperación de las condiciones de calidad del ambiente⁵⁰, la habitabilidad de los espacios y la sostenibilidad en las relaciones entre los actores. En ese sentido y teniendo en cuenta que cada día se registran más eventos extremos en el mundo, se confirma la necesidad de promover e implementar mecanismos para que la infraestructura de transporte tenga como eje central la sostenibilidad, de manera que se logre un equilibrio entre crecimiento económico, el cuidado del ambiente y el bienestar social.

4.6.2 Impactos ambientales de magnitud desconocida y dificultades en el relacionamiento con grupos humanos

Los puertos marítimos son esenciales en el desarrollo del transporte de carga y pilares fundamentales para la economía nacional y mundial, principalmente para cualquier país costero, vistos como un recurso indispensable para el manejo del flujo de mercancías de importación o exportación. Hay muchos indicios del impacto del cambio climático en la economía costera que afectará a los puertos, tanto directa como indirectamente (Monios & Wilmsmeier, 2020).

El cambio climático es sin duda alguna uno de los retos que debe enfrentar el sector portuario, principalmente si quiere llegar a ser competitivo en el entorno mundial bajo las condiciones que plantean amenazas tales como el aumento del nivel del mar, las inundaciones, la erosión costera y los huracanes, las cuales podrían tener graves consecuencias para la infraestructura marítima, causando daños a los muelles, terminales, patios de almacenamiento y depósitos, e incluso llegando a la necesidad de cerrar el puerto, perturbando así los servicios portuarios. Lo anterior agravado por el incremento de las emisiones de gases efecto invernadero, de las cuales el sector portuario marítimo y fluvial aporta el 9% de las emisiones del Sector transporte, según datos reportados por el IDEAM para el año 2015.

Así mismo, otro de los problemas más importantes es la contaminación en el aire proveniente de los buques y tractocamiones que desarrollan las actividades habituales en los puertos marítimos. El proceso de combustión de los motores de buques y camiones genera gases tóxicos para el ser humano.

La actividad portuaria no está ajena a los nuevos paradigmas de la gestión del desarrollo. Los puertos, conforme su crecimiento y tamaño, resultan ser sistemas muy fuertes,

⁵⁰ Para ello, es recomendable la implementación de acciones específicamente orientadas al manejo especial de los residuos generados en las áreas portuarias, y a la reducción del uso y la contaminación de las aguas.

con alto consumo de suelo. Conforme se expande la actividad, los puertos desarrollan comunidades portuarias amplias y complejas, cuyos operadores y agentes prestan múltiples servicios portuarios y logísticos. Las zonas portuarias pueden poseer importantes porciones de terrenos donde los operadores desarrollan sus operaciones, negocios, servicios e inversiones en diversos tipos de terminales y áreas, y es en dichos territorios donde se da la búsqueda permanente de la sostenibilidad del sistema.

Es en este contexto, donde los puertos juegan un rol preponderante para las cargas del comercio exterior y demandan la asignación de amplios territorios, que por lo general se encuentran inmersos en ciudades y comunidades que los acogen y proveen de recursos humanos. El puerto corresponde a una actividad que involucra múltiples actores y sobre la cual resulta clara la necesidad de introducir principios de gestión, inversión y operación que aseguren un desarrollo sostenible en el tiempo tanto para la comunidad, la ciudad, como para la cadena logística de los bienes transportados.

En los aspectos particularmente asociados al relacionamiento entre los puertos y los grupos humanos habitantes de las áreas circundantes, existen ejemplos de relaciones que presentan algún nivel de conflictividad. Tales son los casos de Buenaventura y La Guajira, en los cuales la comunidad reclama no recibir beneficios directos de la operación, y, por el contrario, sí ser impactada por efectos como el encarecimiento de los bienes, el deterioro del ecosistema, entre los más relevantes. Por ello, se hace necesaria una gestión social decidida, en la que a través de mecanismos concertados se establezcan acuerdos sobre medidas compensatorias y de inclusión.

4.6.3 Alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático

En un contexto de incipiente en la implementación de medidas de mitigación a los efectos del cambio climático, y con escasos ejemplos de innovación, es inminente la necesidad del uso de herramientas que permitan medir la gestión ambiental, iniciando por el establecimiento de la huella de carbono propia de las actividades portuarias.

Existen prácticas de amplia acogida en el ámbito mundial que por lo pronto no han sido acogidas en el sistema portuario colombiano, y que merecen ser consideradas por las autoridades, en tanto pueden contribuir subsidiariamente a reducir la vulnerabilidad. Entre ellas, el establecimiento de medidas para la compensación por emisiones, el incentivo al aprovechamiento de energías renovables y a la reconversión, reemplazo y uso de equipos operados con energías limpias, y medidas de adaptación a las amenazas. Aunque no son

todavía práctica difundida en Colombia, es recomendable desde ya adelantar acciones de concientización con los actores privados.

BORRADOR

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1 Objetivo general

Actualizar la estrategia portuaria nacional para el horizonte 2022 – 2025 en los elementos del entorno técnico, económico, institucional y normativo, en busca de garantizar el ordenamiento, sostenibilidad, seguridad y eficiencia de las operaciones portuarias, impulsando inversiones y actividades eficaces que permitan la adaptación al entorno de la cadena de transporte marítimo y fluvial.

5.2 Objetivos específicos

OE1. Proponer actuaciones institucionales en el ámbito técnico y contractual, dirigidas al crecimiento controlado de la infraestructura portuaria, y al uso eficiente de la capacidad instalada y del recurso costero.

OE2. Definir roles, estándares, procedimientos y herramientas que impulsen una operación y desarrollo portuario articulados con el desarrollo territorial.

OE3. Mejorar los mecanismos para la identificación, priorización y materialización de las inversiones requeridas por el sistema portuario colombiano.

OE4. Actualizar aspectos del entorno regulatorio portuario, enfocados a la promoción de la competitividad y la eficiencia en el servicio.

OE5. Definir los principios orientadores y criterios que permitan actualizar el mecanismo de contraprestación portuaria.

OE6. Actualizar el marco institucional del sector portuario, en busca del fortalecimiento de la autoridad portuaria y la optimización del relacionamiento entre entidades del Estado.

OE7. Impulsar acciones orientadas a la sostenibilidad ambiental y social del entorno portuario nacional.

5.3 Plan de Acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno nacional, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Los lineamientos mediante los cuales se implementará la política portuaria objeto del presente documento se estructuran en siete (7) **pilares**, cada uno de los cuales responde a un **eje problemático del diagnóstico** y, por lo tanto, da origen a un **objetivo específico**. Los pilares se desarrollan a través de una o varias **líneas de acción**. Las mencionadas líneas detallan un esquema de acciones específicas, con una asignación de responsables, participantes y tiempos esperados para su ejecución, elementos que, finalmente, nutren el Plan de Acción y Seguimiento – PAS⁵¹.

5.3.1 Pilar 1 - Capacidad portuaria orientada al desarrollo del país y uso eficiente del recurso costero

5.3.1.1 Línea de acción 1.1 - Uso eficiente de la capacidad instalada del sistema portuario marítimo

(Acción específica 1.1.1). Teniendo en cuenta los escenarios base de demanda planteados a 2038, en promedio se requeriría ampliar la capacidad instalada en los litorales colombianos en 20 millones de toneladas adicionales, lo que supone inversiones estimadas en 387 millones de dólares. la **Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)**, actualizará el modelo de transporte y de capacidad portuaria, como herramienta para la planificación del sector y del comercio exterior. Esta acción se realizará en 2023, y tendrá como actividad asociada la revisión conceptual del modelo cada 4 años, actividad que la UPIT ejecutará en coordinación con las entidades concedentes.

De este modo será posible el monitoreo anual de la capacidad instalada, y la UPIT y el Ministerio de Transporte, en coordinación con el DNP y las entidades concedentes, así como la Superintendencia de Transporte, presentarán un informe de la actualización de la relación volumen/capacidad por zona portuaria y tipo de carga (que considere como mínimo las cargas estudiadas por DNP). El Ministerio de Transporte y la UPIT deberán extender el modelo de transporte a los puertos fluviales y considerar la inclusión de cargas de transporte nacional y de transbordo.

5.3.1.2 Línea de acción 1.2 - Otorgamiento de nuevas concesiones o modificación de contratos existentes que impliquen ampliación de la capacidad portuaria

(Acción específica 1.2.1). En 2024, el Ministerio de Transporte elaborará un documento técnico que establezca como vinculante su concepto como Autoridad

⁵¹ La estructura de política pública resultante consiste en Un (1) **objetivo general**, siete (7) **objetivos específicos** que responden a siete (7) **pilares**, y diecisiete (17) **Líneas de Acción**, así: Pilar 1: dos líneas de acción; Pilar 2: tres líneas de acción; Pilar 3: tres líneas de acción; Pilar 4: dos líneas de acción; Pilar 5: una línea de acción; Pilar 6: tres líneas de acción; Pilar 7: tres líneas de acción. Las (17) **Líneas de acción** de desarrollan mediante (25) **Acciones específicas**, que se llevan al Plan de Acción y Seguimiento.

Portuaria, requerido para el otorgamiento de los nuevos contratos de concesión portuaria, o para la modificación de los contratos vigentes, de conformidad con la legislación vigente. Dicho concepto se proferirá desde 2025, y garantizará el debido soporte de la demanda de la terminal portuaria y la justificación de su conveniencia o no desde el punto de vista de suficiencia de la capacidad en los segmentos de carga que se pretenda movilizar. Para ello el Ministerio de Transporte y la UPIT harán uso del modelo de transporte y emitirán concepto motivado de acuerdo con sus resultados, que será vinculante para las entidades concedentes y se revisará la pertinencia y las recomendaciones sobre el decreto 1079 de 2015.

5.3.2 Pilar 2 - Planeación portuaria articulada Nación - Territorio

5.3.2.1 Línea de acción 2.1 - Clasificación y definición de los roles de cada puerto

(Acción específica 2.1.1) La Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) clasificará los puertos en el país, con fundamento en la zona portuaria a la que pertenezcan, reconociendo su diferencia en importancia social, transporte de carga de comercio exterior o transbordo o pasajeros, su participación en el total movilizado a nivel nacional y los tipos de carga o pasajeros movilizados, sus áreas acuáticas y terrestres, entre otros criterios. Esta clasificación permitirá establecer los roles que tiene cada una de las zonas portuarias marítimas y fluviales en el sistema portuario nacional y se realizará en 2024. A su vez, permitirá establecer cuáles zonas portuarias requieren la formulación de una planeación portuaria más detallada que la del POFP, que responda a las dinámicas de desarrollo urbano de los distintos municipios donde se emplazan los puertos, como lo son los Planes Maestros Portuarios.

El hito principal de esta acción, a cargo del Ministerio de Transporte, la UPIT y la Autoridad Marítima y los distritos portuarios, consiste en la **delimitación de las áreas acuáticas y terrestres del puerto**, separándolas de otras áreas necesarias para actividades distintas y notificar la jurisdicción de la autoridad portuaria para regular actividades, otorgar permisos o establecer sanciones, además de evitar conflictos con autoridades locales. Lo anterior permitirá zonificar hacia el futuro, estableciendo claramente áreas de expansión no sólo portuaria, sino de accesos marítimos, terrestres, fluviales y aéreos a la zona portuaria de manera ordenada.

5.3.2.2 Línea de acción 2.2 - Posicionamiento de los Planes Maestros Portuarios

(Acción específica 2.2.1) La Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) en coordinación con el Ministerio de Transporte, la autoridad marítima y la autoridad

ambiental de nivel nacional, territorial y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), **definirá los estándares mínimos para el contenido de los planes maestros portuarios**. Esta acción se realizará en 2024.

Este contenido considerará como mínimo los segmentos de carga analizados en el estudio de capacidad y demanda portuaria, proyecciones de demanda del modelo de transporte y permitirá formular de manera clara cada uno de los planes maestros portuarios del país y además considerará la visión de gemelo digital como herramienta funcional para evaluar la operación portuaria y definir soluciones a futuro, con la implementación de internet de las cosas (ejemplo: sensores remotos), *machine learning*, análisis de big data y otras tecnologías que permitan el uso óptimo de la infraestructura, superestructura y equipos portuarios.

Una vez definidos los estándares mínimos, el Ministerio de Transporte en coordinación con sus entidades adscritas, DIMAR, DNP, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los distritos portuarios creados por la Ley y el Ministerio del Interior, **establecerán el procedimiento de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y ajuste de los planes maestros portuarios**.

5.3.2.3 Línea de acción 2.3 - Actualización del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los litorales colombianos (POFP)

(Acción específica 2.3.1) De acuerdo con lo tratado en el diagnóstico, en 2023 y 2024 **se actualizará la metodología del POFP**, teniendo en cuenta que el documento vigente se produjo en 2008 y han existido cambios sustanciales tanto a nivel de morfología costera, como en variables ambientales o sociales. Este Plan de Ordenamiento se debe actualizar periódicamente⁵², para constituir una herramienta flexible, robusta y abierta, que permita la toma de decisiones oportunas para la planificación portuaria a los actores tanto públicos como privados. Para su desarrollo, se debe actualizar la información con una metodología basada en tres ejes de trabajo:

El primero de ellos debe centrarse en mantener actualizada la información y bases de datos relevantes, debido a la naturaleza cambiante de los datos. Para ello, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y el Ministerio de Transporte, con el apoyo de las entidades del orden nacional, incluyendo pero no limitándose a: las entidades adscritas al Ministerio de Transporte que tengan competencia sobre el modo marítimo y portuario, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus entidades adscritas, la Dirección General Marítima (DIMAR), Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Servicio Geológico Nacional, el

⁵² La UPIT definirá el periodo de actualización del POFP, el cual no deberá ser superior a 4 años

Ministerio de Interior y la Unidad de Gestión de Riesgo y Desastres (UNGRD) conformarán un comité que definirá una metodología para integrar y/o actualizar las bases de datos a cargo de cada entidad a la herramienta, con el fin de proveer la información pertinente de acuerdo con los criterios establecidos para la metodología de zonificación en el POFP de 2008. Así mismo, este comité o sus miembros se encargarán de definir una metodología y herramientas tecnológicas mediante las cuales los municipios costeros podrán cargar la información correspondiente a los POT, PBOT, EBOT u otros requeridos para el desarrollo del POFP.

El segundo eje de trabajo debe ser la consolidación de la información en una herramienta abierta a los distintos actores que participan en el modo marítimo y fluvial. Para ello, el Ministerio de Transporte en conjunto con el DNP plantearán a las entidades que suministran información el modelo técnico de la información requerida. En dicho modelo se aclararán variables, forma de presentación de la información, formatos y extensiones para trabajar con la misma, entre otras. Posteriormente, las entidades mencionadas retroalimentarán desde su posición de experticia técnica al DNP para definir el formato de trabajo y suministrar la información según dicho formato.

Finalmente, el tercer eje de trabajo del POFP, es la elaboración del plan de ordenamiento, que contendrá la zonificación actualizada y la información relevante, atendiendo los principios de veracidad, confiabilidad, actualidad y utilidad de la información. El mencionado comité estará encargado de actualizar la metodología del POFP, analizará periódicamente (y propondrá el periodo de análisis) dicha metodología de zonificación y de recolección de información para plantear posibles cambios o mejoras de la misma.

Una vez se cuente con una metodología robusta y actualizada y antes de terminar el año 2024, los resultados de dicha metodología deberán ser tenidos en cuenta por las entidades concedentes para el otorgamiento y/o prórrogas de concesiones portuarias. Para ello en caso de encontrarse en una zona de máxima restricción físico – ambiental, se deberán establecer planes y/o acciones que permitan la compensación de los daños que se puedan generar en el área de influencia.

5.3.3 Pilar 3 - Inversiones públicas y privadas aceleradoras del desarrollo portuario

5.3.3.1 Línea de acción 3.1 - Mantenimiento y profundización de los accesos marítimos de Colombia, y optimización de los accesos terrestres (carretero - férreo), fluviales y aéreos a los terminales portuarios

(Acción específica 3.1.1)⁵³ Entre 2023 y 2025, y de allí en adelante, el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, Cormagdalena y la Aerocivil **implementarán las obras correspondientes a los proyectos priorizados** en el Anexo C – Inventario de proyectos estratégicos para el sector portuario - 2022, en el que se presentan las necesidades identificadas por las entidades del sector actualizadas a 2022, y en cuyo proceso de asignación de recursos presupuestales se dará máxima prioridad a los proyectos que no se ejecutaron del Anexo 3 del CONPES 3744 de 2013, los cuales se consideran estratégicos para el desarrollo portuario; pero, sin restringirse a ellos.

5.3.3.2 Línea de acción 3.2 - Inversiones a ejecutar con el recaudo por contraprestaciones portuarias

(Acción específica 3.2.1)⁵⁴ En 2023 y 2024, y de allí en adelante, el Instituto Nacional de Vías, Cormagdalena y el Ministerio de Transporte **ejecutarán los proyectos estratégicos priorizados para el Gobierno Nacional con recursos derivados de la contraprestación portuaria**, presentados en el Anexo D – Inventario de proyectos Invías con recursos de contraprestación portuaria - 2022. Dichos proyectos, cuyas obras se ubican en siete departamentos del país⁵⁵, serán priorizados en el presupuesto del Invías, guardando consistencia con el respectivo Marco Fiscal y Marco de Gasto de Mediano Plazo.

5.3.3.3 Línea de acción 3.3 - Incentivo a las inversiones privadas

(Acción específica 3.3.1) En 2023, El Ministerio de Transporte, a través del desarrollo de una agenda coordinada con las entidades del sector con responsabilidades en el modo fluvial y marítimo, **conceptualizará, revisará y validará un esquema de incentivos** que permita garantizar inversiones del sector privado en la infraestructura portuaria, orientadas a la competitividad y eficiencia en la operación portuaria del país. Pilar 4 - Esquema regulatorio adecuado para promover la competitividad

5.3.3.4 Línea de acción 4.1 - Actualización y simplificación del esquema tarifario de puertos marítimos y fluviales

(Acción específica 4.1.1) Entre 2024 y 2025, el Ministerio de Transporte realizará un **estudio detallado de la estructura del mercado de servicios portuarios**, analizando los aspectos técnicos, tecnológicos, financieros, económicos, comerciales y de infraestructura que le permitan a las autoridades competentes tomar una decisión certera dirigida a: i)

⁵³ Esta acción específica se incluye en el PAS por cuanto requiere seguimiento; pero se le asigna valor cero en tanto depende de priorizaciones presupuestales por realizar.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Antioquia, Bolívar, Magdalena, Nariño, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sucre y Valle del Cauca

mantener el régimen de libertad regulada para los servicios de las sociedades portuarias de servicio público que actualmente se encuentran reglamentados, o ii) autorizar la liberación de las tarifas de las sociedades portuarias de servicio público que actualmente se encuentran reguladas.

(Acción específica 4.1.2) En 2024 y 2025, el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte **diseñarán mecanismos que permitan simplificar el sistema tarifario de las concesiones portuarias y establecerán la estrategia de fortalecimiento institucional de las funciones de vigilancia de dicha superintendencia.**

Teniendo en cuenta lo anterior, hasta tanto no se cuente con las actualizaciones de la normatividad necesaria en relación con esquema de tarifas portuarias, se mantendrán vigentes fundamentos, criterios y procedimientos establecidos en la normatividad aplicable, entre otros la Resolución 723 de 1993 y en la Resolución 426 de 1997, emitidas por la Superintendencia General de Puertos. Es decir, en el corto plazo, se deberá mantener el régimen de libertad regulada para los servicios que prestan las sociedades portuarias de servicio público que actualmente se encuentran reglamentados.

(Acción específica 4.1.3) En 2025, una vez se obtengan las medidas concretas que conduzcan a la simplificación del esquema tarifario de las concesiones portuarias. Es decir, una vez se cuente con los resultados de la **Acción específica 4.1.2**, el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte **expedirán una resolución actualizada, compilatoria y única que agrupe, por lo menos, lo establecido en las Resoluciones 723 de 1993 y 426 de 1997**, con sus respectivas modificaciones y/o adiciones.

5.3.3.5 Línea de acción 4.2 - Gestión contractual para la reversión y adjudicación de contratos de concesión

(Acción específica 4.2.1) En 2023 y 2024, el Ministerio de Transporte, la ANI y Cormagdalena estructurarán **mecanismos (previo vencimiento de los contratos de concesión portuaria) que faciliten el proceso de reversión de los contratos y la adjudicación de las nuevas concesiones**, garantizando continuidad en la prestación del servicio y niveles de servicio adecuados a las demandas de los usuarios.

(Acción específica 4.2.2) Entre 2023 y 2024, el Ministerio de Transporte **garantizará la revisión exhaustiva y el análisis detallado de la Ley 1 de 1991 y sus reglamentaciones correspondientes, con miras a lograr un armonización, unificación y consolidación de los elementos a que haya lugar.** La revisión señalada tendrá como propósito i) Definir, en caso de que aplique, el eventual ajuste a la estructura de remuneración y plazo de las concesiones portuarias que genere los incentivos económicos adecuados para incrementar la inversión en la infraestructura portuaria según las necesidades de corto, mediano y largo plazo, ii) Definir

la pertinencia de incluir herramientas que procuren los incentivos adecuados para mantener actualizados los niveles de servicio en la operación portuaria y la ejecución de los contratos de concesión, iii) Establecer un conjunto de reglas, que en su momento sean oportunas para garantizar la continuidad del servicio, los niveles de calidad e inversión necesarios durante el periodo de terminación y transición de los contratos de concesión portuaria, y iv) Evaluar la posibilidad de adoptar medidas tendientes al fortalecimiento de la actividad portuaria como una actividad de interés público.

5.3.4 Pilar 5 - Contraprestación portuaria acorde a las singularidades

5.3.4.1 Línea de acción 5.1 - Reformulación de la metodología de contraprestación portuaria según la dinámica actual en puertos marítimos y fluviales

(Acción específica 5.1.1) En 2024, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), junto con el Ministerio de Transporte y las entidades del sector transporte, **deberá proponer una metodología de cálculo de contraprestación que incluya los siguientes principios orientadores:**

1. Objetividad
2. Justicia
3. Simplicidad
- 4.- Universalidad
- 5.- Transitabilidad
- 6.- Competitividad

Para el cumplimiento de los principios orientadores, la UPIT tendrá en cuenta, pero sin limitarse a ellos, los siguientes criterios:

- Tener en consideración todas las variables económicas que inciden en el contrato de concesión, para asegurar competitividad del sector.
- Evaluar el impacto sobre las tarifas portuarias por unidad de carga.
- Evaluar impacto en los ingresos y utilidades de cada concesionario.
- Considerar estímulos a la inversión y a las mejoras en productividad.
- La fórmula de contraprestación debe tener en cuenta la infraestructura concesionada y los volúmenes de carga movilizados.
- Considerar dentro de la formula un componente fijo y un componente variable.
- Establecer criterios y mecanismos para el cálculo de la contraprestación por el componente fijo, así como los valores de referencia por unidad de área (metro cuadrado), alineados con el avalúo comercial de cada proyecto.

- Establecer la estructura de clasificación incluyendo todos tipo de carga, de acuerdo con estándares internacionales.
- Determinar el valor de los cargos a aplicar por cada tipo de carga, y establecer los mecanismos de actualización.
- Definir y considerar en la formula todos los criterios necesarios que generen condiciones diferenciales en cada zona portuaria.
- Contar con criterios diferenciadores en función del grado de infraestructura en zonas de uso público.
- Definir lineamientos de fórmula una vez que el proyecto portuario haya recuperado la inversión y la rentabilidad esperada.
- Establecer el procedimiento y mecanismos de migración a la nueva fórmula para los contratos de concesión existentes.
- Definir expedición acto administrativo para acoger la nueva fórmula.

5.3.5 Pilar 6 - Autoridad portuaria y marco Institucional robustos

5.3.5.1 Línea de acción 6.1 - Establecimiento de objetivos de la autoridad portuaria y generación de entorno institucional eficiente

(Acción específica 6.1.1) El Ministerio de Transporte para 2023 **elaborará un documento técnico en el que aborde las funciones del sistema portuario, la autoridad portuaria y establezca los objetivos de la autoridad portuaria** con el fin de identificar funciones y necesidades. Para este propósito, el Ministerio de Transporte **implementará el arreglo institucional** con el cual se garantice mantener y desarrollar la competitividad del sector portuario, logrando contar con una autoridad portuaria fortalecida que coordine eficientemente todas las actividades que involucren los sectores productivos del país.

(Acción específica 6.1.2) En 2024, el Ministerio de Transporte **identificará y propondrá la especialización de funciones de las entidades sectoriales y generará escenarios de articulación entre los diferentes niveles de Gobierno para el modo portuario marítimo y fluvial**. De esta forma, definirá claramente las actuaciones, potestades, límites, fronteras y relaciones que deberán establecerse entre la ANI, Cormagdalena, la Superintendencia de Transporte, la DIMAR y la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte.

5.3.5.2 Línea de acción 6.2 - Articulación sectorial e intersectorial en la planificación y operación de la infraestructura portuaria

(Acción específica 6.2.1) Es necesario avanzar en la especialización de funciones y actividades de las entidades del sector transporte con funciones en los puertos. Para ello, antes de finalizar 2025 el Ministerio de Transporte **habrá adelantado la revisión y**

depuración de las diferentes instancias y mecanismos de articulación interinstitucional sectorial que lleve a la especialización de estas.

Por lo anterior, el Ministerio de Transporte en conjunto con las entidades del sector transporte evaluarán las instancias vigentes de coordinación para elegir y ajustar aquella que se adapte mejor a los retos de coordinación sectorial e intersectorial evidenciados en el diagnóstico. Asimismo, esta instancia promoverá la coordinación y empezará la labor de posicionamiento del rol de autoridad portuaria.

(Acción específica 6.2.2) En 2025, con el objetivo de profundizar la labor de la autoridad portuaria en conjunto con los territorios, en especial con los Distritos Portuarios, se **conformarán los comités operativos de zonas portuarias logísticas** que asesorarán a la autoridad portuaria sobre la política de desarrollo portuario y logístico desde la perspectiva territorial. Para ello, en principio el Ministerio de Transporte fortalecerá la figura de líderes de corredor logístico y los facilitadores portuarios para adelantar las funciones de acercamiento a los actores territoriales entre tanto estos comités operativos se dinamizan.

5.3.5.3 Línea de acción 6.3 - Conformación de comunidades y sistema de comunidades portuarias

(Acción específica 6.3.1) Durante 2023 y 2024, el Ministerio de Transporte **diseñará, adoptará e implementará la herramienta "Repositorio Portuario" desarrollada para la unificación de reportes portuarios**, concebida para el alojamiento de la información referente de los distintos elementos que conforman de manera general la información de los contratos de concesión portuaria y su operación.

Teniendo en cuenta lo antes indicado, el Ministerio de Transporte con el propósito de unificar toda la información proveniente de las sociedades portuarias, adelantará su diseño y operación, para que en una sola base de datos unificada e interconectada permita ejercer el control y el manejo de toda la información necesaria, bajo un ambiente web que pueda ser consultado y/o alimentado por las diferentes entidades involucradas y extraer la información relacionada con sus sectores; es de aclarar que existen diferentes plataformas informáticas en las entidades mencionadas que deberán garantizar la interoperabilidad con el repositorio a cargo del Ministerio de Transporte.

Para el diseño, elaboración, recopilación de información y puesta en marcha de la plataforma, se plantea ejecutar la acción en fases que permitan su implementación paulatina hasta completar toda la información que sea necesaria para hacer eficiente su ejecución total, partiendo en la primera fase de la recolección de los datos generales de las sociedades

y los reportes de pago de las contraprestaciones portuarias y de los avances de los planes de inversión establecidos en sus respectivos contratos. Con este repositorio informático se espera contar con una base de datos que facilite el manejo ágil, preciso, sin duplicaciones y seguro de la información manejada en este sector de la economía nacional y que sea interoperable con los demás sistemas de las entidades del orden nacional.

(Acción específica 6.3.2) En 2024 y 2025 el Ministerio de Transporte, como autoridad portuaria, **revisará y diseñará un plan estratégico para la conformación y operación de comunidades portuarias en cada zona portuaria del país**, adoptando un rol principal de liderazgo y presencia en sus etapas de desarrollo inicial. Las Comunidades Portuarias servirán como instancias de colaboración para generar el consenso entre los actores de la cadena logística portuaria, discutir problemáticas locales y lograr el cierre de brechas, así como para trabajar en conjunto y resolver problemas de orden superior en relación con sus cadenas logísticas portuarias.

Para la conformación de las comunidades portuarias debe considerarse como elemento clave, la participación de las autoridades sectoriales especializadas (Autoridad aduanera, autoridad marítima, entre otras) que deben formar parte de la comunidad portuaria para que el cuadro de actores representados sea efectivamente integral, e incluya la totalidad de los participantes de los procesos de negocios, servicios y operaciones en la cadena logística portuaria.

Como parte de la misma acción, el Ministerio de Transporte **diseñará un plan estratégico⁵⁶ para promover el desarrollo de plataformas electrónicas tipo Sistemas de Comunidad Portuaria**, con el fin de generar un intercambio inteligente y seguro de la información entre las partes involucradas de los sectores público y privado para mejorar la posición competitiva de las comunidades portuarias, esto permitirá conectar a los distintos actores de la cadena logística de comercio exterior, facilitar el intercambio de información entre operadores, optimizando la interconexión entre los distintos sistemas utilizados y mejorar la eficiencia y desempeño del sistema logístico portuario, adoptando un rol principal de liderazgo y presencia en sus etapas de desarrollo inicial, hasta la conformación de la gobernanza de los respectivos Sistemas de Comunidad Portuaria, con la participación activa de las comunidades portuarias y las entidades y autoridades públicas que operan en el sector de comercio, logística y puertos.

⁵⁶ Tomar recomendaciones del estudio contratado por DNP en 2021 denominado "ELABORACIÓN DE UNA HOJA DE RUTA PARA LA CONFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DE COMUNIDADES PORTUARIAS Y SISTEMAS DE COMUNIDAD PORTUARIA EN COLOMBIA"

Complementariamente, y antes de culminar 2025, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, previa evaluación de las funciones de las instancias de articulación existentes, **conformarán una instancia de articulación intersectorial** integrada mínimamente por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (VUCE), Autoridad Aduanera/DIAN, Autoridad Marítima/DIMAR, Autoridad Portuaria/Ministerio de Transporte y otras Autoridades de control, para apoyar e impulsar la implementación de las recomendaciones de estándares técnicos, legales, financieros e institucionales para el funcionamiento de las comunidades y sistemas de comunidades portuarias.

5.3.6 Pilar 7 - Buenas prácticas para el desarrollo de puertos sostenibles

Se espera que los puertos desarrollen una gestión equilibrada entre los aspectos económicos, los sociales, ambientales y la gestión del cambio climático que le sean significativos, de manera que sus actividades causen el menor impacto al medio ambiente, a la población de la zona y por ende a su competitividad, impulsando la sostenibilidad a largo plazo, contribuyendo al desarrollo económico y al bienestar de las regiones que sirven.

Se concluye así, que todos los proyectos portuarios marítimos en ejecución y los que se otorguen, deben revisar con las entidades concedentes la inclusión de modelos de sostenibilidad a largo plazo, para garantizar calidad y continuidad en sus servicios, mediante la implementación de procesos productivos con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, menores impactos sobre el entorno y los recursos naturales y mayor resiliencia ante eventos climáticos futuros. En ese sentido se promoverán las siguientes líneas de acción:

5.3.6.1 Línea de acción 7.1 - Implementación de medidas preventivas en el componente ambiental

(Acción específica 7.1.1) A partir de 2023, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, con el apoyo de la Superintendencia de Transporte, la Dirección General Marítima, la Agencia Nacional de Infraestructura, Cormagdalena y el Ministerio de Transporte, en desarrollo de una agenda coordinada, **harán seguimiento y monitoreo a la Implementación de medidas para reducir derrames y descargas accidentales de combustible; liberación de contaminantes, sólidos suspendidos y demás sustancias que afectan los ecosistemas marinos, y acciones reducción de la sedimentación;** que hayan sido definidas por los terminales portuarios en sus planes de gestión del riesgo de desastres y contingencia, en virtud del decreto 2157 de 2017 y el decreto 1868 de 2021.

(Acción específica 7.1.2) En 2023, y a partir de entonces, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías y Cormagdalena, **reglamentarán, implementarán e impulsarán el uso benéfico del material de dragado.**

Las dos acciones citadas, con miras a desarrollar de forma efectiva medidas preventivas en el componente ambiental, que permitan superar el rezago en la incorporación de buenas prácticas que respondan a las problemáticas ambientales de los litorales.

Como estrategia complementaria y adicional, se recomienda i) acelerar la adopción de medidas de gestión integral del manejo de los residuos, teniendo en cuenta convenios internacionales, y basándose en los instrumentos de manejo y control ambiental, y ii) implementar medidas que propendan por la reducción del uso y de la contaminación de las aguas. En ambas estrategias complementarias se contará con la gestión coordinada de la DIMAR, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Ambiental y la Superintendencia de Transporte, entendiendo que hacen parte de sus actividades misionales, sobre las cuales se recomienda especial énfasis y refuerzo en su programación y ejecución.

5.3.6.2 Línea de acción 7.2 - Relacionamiento sostenible con las comunidades y el entorno

(Acción específica 7.2.1) Antes de finalizar 2024, y desde ese momento, en cabeza del Ministerio de Transporte, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior, **impulsarán, en el marco de los planes de gestión social de los terminales portuarios, que se consideren medidas de responsabilidad social integrales con énfasis en las comunidades étnicas del área de influencia.**

Lo anterior, en tanto existe la Sentencia T302 de 2017 del Consejo de Estado, en la cual se establece en la acción 115 “Redefinir la política portuaria de la región wayuu para estudiar las formas más justas y equilibradas para garantizar la participación y trabajo digno de los pobladores de la zona”, y se ordenó a las entidades del orden nacional superar el estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayuu, ante el incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional del departamento de la Guajira de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribí y de las autoridades indígenas con jurisdicción en esos municipios.

5.3.6.3 Línea de acción 7.3 - Gestión de Cambio Climático

(Acción específica 7.3.1) En el marco de las acciones de gestión de cambio climático, en 2024, el Ministerio de Transporte, en coordinación con la Superintendencia de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección General Marítima, la Agencia Nacional de Infraestructura y Cormagdalena, **diseñará e implementará una herramienta de monitoreo y seguimiento a la implementación de medidas para la gestión ambiental y de cambio climático y la identificación de la huella de carbono.**

Esta herramienta buscará generar acciones que reduzcan la incipiente implementación de medidas de mitigación en el entorno portuario nacional, y tomará como material de base la encuesta de eficiencia energética que ha venido desarrollando el Grupo de Asuntos Ambientales y Desarrollo Sostenible del Ministerio de Transporte.

De forma similar a las dos Líneas de Acción anteriores, se extiende recomendación especial a las Autoridades Ambientales, con miras a que en el marco de sus competencias, efectúen las actividades necesarias para i) identificar alternativas para la compensación por emisiones, ii) promover el aprovechamiento de energías renovables e incentivar reconversión, reemplazo y uso de equipos, maquinaria y vehículos operados con energías limpias, y iii) acelerar la implementación de medidas de adaptación a las amenazas por las condiciones climáticas futuras.

Complementariamente se recomienda el refuerzo de estrategias que promuevan la implementación de sistemas de monitoreo permanente de emisiones de contaminantes criterio, ruido y vibraciones en los terminales portuarios, la reducción de la contaminación atmosférica y la aplicación de medidas para la mitigación de impactos. Para ello, se contará con la gestión coordinada de la DIMAR, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Ambiental y la Superintendencia de Transporte, entendiendo que el refuerzo propuesto es armónico con sus actividades misionales.

5.4 Seguimiento

Esta sección describe las herramientas utilizadas para hacer seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES. Adicionalmente, debe establecer de forma clara las fechas de corte para los informes de seguimiento (junio y diciembre de cada año) y la fecha de cierre del documento. Las acciones de la política y su seguimiento se presentan en un único formato (PAS), facilitando de esta manera los procesos de seguimiento, acompañamiento y evaluación de los objetivos de la política. Se presentan los siete cortes propuestos, y el informe de cierre.

Tabla 9. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Junio de 2023
Segundo corte	Diciembre de 2023
Tercer corte	Junio de 2024
Cuarto corte	Diciembre de 2024
Quinto corte	Junio de 2025
Sexto corte	Diciembre de 2025
Séptimo corte	Junio de 2026
Informe de cierre	Diciembre de 2026

Fuente: Elaboración propia, DNP – MinTransporte, 2022.

5.5 Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución gestionarán y priorizarán, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos para la financiación de las estrategias que se proponen. La política tiene un valor de inversión total aproximado de 8.500 millones de pesos de 2022, sin incluir en este estimativo los costos de ejecución de obras de infraestructura, con cargo al presupuesto de las entidades del sector transporte, y por priorizar. En la Tabla 10 se muestran los costos por año para el conjunto de las acciones aquí contenidas.

Tabla 10. Inversiones estimadas

Vigencia	Inversión estimada (millones COP 2022)
2022	0
2023	3.985
2024	2.545
2025	1.470
2026	500
Total	8.500

Fuente: Elaboración propia, DNP – MinTransporte, 2022

BORRADOR

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena y la Superintendencia de Transporte, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la política portuaria planteada en este documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional priorizar recursos para la implementación de las acciones y estrategias contenidas en este documento CONPES, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Coordinar la implementación de la política portuaria.
 - b. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento.
 - c. Correr el modelo de transporte para realizar escenarios de volumen /capacidad con horizonte de veinte años y cortes quinquenales para todas las zonas portuarias y todos los segmentos de carga analizados en el estudio de capacidad y demanda portuaria de 2019.
4. Solicitar al Ministerio de Transporte:
 - a. Realizar los ajustes necesarios para garantizar que en las solicitudes de concesión y en las modificaciones de los contratos de concesión que se presenten a partir de la aprobación de este documento CONPES, se incluyan las medidas señaladas en el plan de acción para poder aprobar dicha solicitud y se incluya en el concepto del Ministerio de Transporte como vinculante para las entidades concedentes.
 - b. En coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior, promover la utilización de mano de obra y trabajadores de origen Wayuu en todos los proyectos portuarios que se desarrollen en la península de La Guajira, garantizando la adopción de medidas de responsabilidad social integral conforme a la normatividad laboral vigente.
 - c. En acción coordinada con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar los procedimientos, trámites y ajustes necesarios para la implementación y ejecución de las líneas de acción establecidas en el componente institucional.
 - d. Realizar un estudio que contenga los aspectos técnicos, financieros, económicos y legales, que sirva de base para que en el mediano y/o largo plazo el Ministerio de Transporte tome una decisión respecto de la política pública tarifaria en el sector portuario, particularmente si:

- i.* Mantiene el régimen de libertad regulada para los servicios de las sociedades portuarias de servicio público que actualmente se encuentran reglamentados, o,
 - ii.* Autoriza la liberación de las tarifas de las sociedades portuarias de servicio público que actualmente se encuentran reguladas.
- e. ¿
- f. Establecer mesas de trabajo con las entidades del sector transporte y gremios involucrados en el cobro, inversión y pago de los recursos provenientes de las contraprestaciones, tanto a nivel nacional como municipal, con miras a viabilizar la implementación de la nueva fórmula de contraprestación que se establezca con base en los análisis de la UPIT.
- g. Realizar, en el término de un año a partir de la expedición del presente documento de Política Portuaria, el diseño, la construcción e implementación de una plataforma informática en la cual se recopile y maneje toda la información relacionada con el sector portuario, cuyo diseño permita la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que administren y requieran información del sector portuario nacional.
- h. Actualizar el Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos - POFPA, con base en el cual se realizarán los análisis pertinentes para la estructuración y formulación de los planes maestros portuarios.
- i. Revisar y analizar una vez se cuente con la Política Portuaria Nacional y la actualización del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental – POFPA, la formulación de los planes maestros por zona portuaria con una visión de desarrollo entre diez y veinte años, así como los tiempos en que se debe formular cada uno de ellos.
- j. En el corto plazo, actualizar la metodología empleada para determinar los grados de restricción físico-ambiental de las diferentes zonas portuarias del país, de manera conjunta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, la DIMAR, y el Ministerio de Agricultura, este último en lo relacionado con las actividades de pesca y acuicultura.
- k. En coordinación con el DNP, formular un programa para la conformación y promoción de comunidades portuarias y sistemas de comunidades portuarias, mediante la definición del esquema institucional, financiero y la hoja de ruta para su implementación en cada zona portuaria del país.
- l. En coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estructurar y proponer estándares que garanticen los niveles de servicio y operación de los muelles

turísticos, así como la promoción de buques de cruceros y las actividades necesarias para el desarrollo, modernización y ordenamiento de la infraestructura básica portuaria de servicios turísticos.

- m. Adelantar la reglamentación de la Ley 1242 de 2008, en especial lo relacionado con los parámetros técnicos de seguridad, competencias y operaciones náuticas.

5. Solicitar al Ministerio de Transporte y a la UPIT:

- a. Con el apoyo la Agencia Nacional de Infraestructura, la Superintendencia de Transporte y Cormagdalena, consolidar la información relacionada con la herramienta de capacidad portuaria para actualizarla anualmente, en enero del año siguiente.
- b. En coordinación con la Dirección General Marítima, el Ministerio de Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación, la definición de los estándares mínimos de los planes maestros portuarios, del proceso de formulación, aprobación, evaluación y ajuste de los mismos, así como la priorización de dos zonas portuarias piloto para la formulación del mismo, haciendo uso de los elementos de gemelos digitales dentro de la formulación del plan junto con la alcaldía del municipio para incorporarlo en la planeación portuaria local, en el instrumento de ordenamiento territorial y replicarlo en las demás zonas portuarias marítimas principales.
- c. Con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección General Marítima – DIMAR y el DNP, adelantar las acciones necesarias para actualizar el Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos (POFP).
- d. A través de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte - UPIT:
 - i. Asumir la administración y correcta operación de la herramienta. Además de encargarse de los requerimientos informáticos, la UPIT diseñará un manual de mantenimiento y actualización de la herramienta, e incluirá como mínimo una identificación de fuentes de información relevantes para la actualización de la herramienta, la periodicidad con la que se actualiza esta información y un manual de uso correspondiente.
 - ii. Realizar los análisis de desempeño económico y financiero de las concesiones, que permitan obtener una metodología de cálculo de contraprestación en puertos

marítimos y fluviales que incluya los principios orientadores y los criterios propuestos una nueva metodología de cálculo de contraprestación portuaria.

- iii. Conformar un comité, compuesto como mínimo por un representante del Ministerio de Transporte, un representante de la Agencia Nacional de Infraestructura, un representante de la Dirección General Marítima (DIMAR), un representante de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible y un representante de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible del DNP, quienes periódicamente se encargarán de evaluar la metodología de clasificación de roles y funciones de las terminales y zonas portuarias utilizada, así como de plantear modificaciones a la misma.
6. 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.

BORRADOR

GLOSARIO

Actividad portuaria. Se consideran actividades portuarias la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar, y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias.

Concesión portuaria. La concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos.

Eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias. Es la relación entre la unidad de carga y la unidad de tiempo que existe en las operaciones de transferencia de la carga desde la nave a tierra y viceversa; o desde el muelle hasta el sitio de almacenamiento; o la medida de tiempo de permanencia de una embarcación en los muelles del puerto, o de la carga en los almacenes del puerto.

Monopolio natural. Un puerto tiene un monopolio natural cuando su capacidad es tan grande, en relación con la de otros puertos que sirven a la misma región, que puede ofrecer sus servicios con costos promedios inferiores a los de los demás.

Operador portuario. Es la empresa que presta servicios en los puertos, directamente relacionados con la entidad portuaria, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería.

Puerto. Es el conjunto de elementos físicos que incluyen obras canales de acceso, instalaciones de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancía entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos.

Puerto de cabotaje. Es aquel que sólo puede utilizarse operaciones entre puertos colombianos.

Puerto fluvial. Es el lugar situado sobre la ribera de una vía fluvial navegable, adecuado y acondicionado para las actividades fluviales.

Puerto de servicio privado. Es aquel en donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria propietaria de la infraestructura.

Puerto de servicio público. Es aquel en donde se prestan servicios a todos quienes están dispuestos a someterse a las tarifas y condiciones de operaciones.

Puerto del Ministerio de Defensa Nacional. Es el que construye u opera en forma permanente la Nación, por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional.

Puerto habilitado para el comercio exterior. Es aquel por el cual pueden realizarse operaciones de comercio exterior.

Puerto oficial. Es aquel cuya infraestructura pertenece a una sociedad portuaria en donde alguna entidad pública posea más del 50% del capital. Los puertos oficiales pueden ser de servicio público o de servicio privado.

Puerto particular. Es aquel cuya infraestructura pertenece a una sociedad portuaria en donde los particulares poseen más del 50% del capital. Los puertos particulares pueden ser de servicio público o de servicio privado.

Sociedad portuaria. Son sociedades anónimas, constituidas con capital privado, público, o mixto, cuyo objeto social será la inversión en construcción y mantenimiento de puertos, y su administración. Las sociedades portuarias podrán también prestar servicios de cargue y descargue, de almacenamiento en puertos, y otros servicios directamente relacionados con la actividad portuaria.

Sociedad portuaria oficial. Es aquella cuyo capital pertenece en más del 50% a entidades públicas.

Sociedad portuaria particular. Es aquella cuyo capital pertenece en más del 50% a personas privadas.

Usuarios del puerto. Son los armadores, los dueños de la carga, los operadores portuarios y, en general, toda persona que utiliza las instalaciones o recibe servicios en el puerto.

Vinculación jurídica o económica. Es la que existe entre una sociedad matriz y su filial o subordinada, en los términos del art. 261 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), y de las normas que lo completen o reformen.

ANEXOS

Anexo A – Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Anexo B – Zonificación físico ambiental de los litorales y zona insular colombiana

Unidad Ambiental Costera (UACO)	Localización Tramos	Restricciones Físico Ambientales	Razón de la restricción
Unidad Ambiental caribe insular	Costas de San Andrés	Zona altas restricciones	Rodeado por arrecifes de coral, alto grado de erosión, rodeado por la Reserva Sea Flower
	Costas de Providencia y Santa Catalina	Zona altas restricciones	Rodeado por arrecifes de coral, alto grado de erosión, rodeado por la Reserva Sea Flower, presencia de acantilados
Unidad Ambiental Costera de la Alta Guajira	De Riohacha hasta el Cabo de la Vela	Zona de Altas Restricciones	Presencia de pastos marinos, el DRMI Pastos Marinos Sawairu, playas abiertas, riesgos de fenómenos oceánicos
	De Cabo de la Vela a Puerto Bolívar	Zona de moderadas a altas restricciones	Playas con presencia de acantilados y pastos marinos, abrigo abierto
	De Puerto Bolívar a la entrada de Bahía Honda	Zona de altas restricciones	Presencia de acantilados, con el PNN Bahía Portete
	De bahía Honda a la desembocadura del arroyo Maikrramana	Zona de moderadas restricciones	Costas de playa abiertas, con presencia de manglares en la bahía Hondita, riesgo de fenómenos oceánicos, con algunos sectores de restricción alta por acantilados
	Del arroyo Maikrramana hasta Castilletes	Zona de altas restricciones	Zonas de playa abiertas, con manglares y pastos marinos en la bahía Tukakas. Cerca de aguas en litigio con Venezuela.
Unidad Ambiental Costera de la Vertiente Norte de La Sierra Nevada de Santa Marta	Desde Tasajeras hasta la quebrada Don Jaca	Zona de moderadas restricciones	Presencia de la entrada de agua de la Ciénaga, playas moderadamente a bien protegidas, con algunos acantilados
	De la quebrada don Jaca hasta Santa Marta	Zona de bajas restricciones	Playas moderadamente protegidas, sin presencia notoria de manglares, con riesgo por fenómenos oceánicos
	De Santa Marta a Riohacha	Zona de altas restricciones	Presencia del PNN Tayrona, PNN Sierra Nevada, SFF Los Flamencos, con acantilados y playas abiertas, riesgo de fenómenos oceánicos
Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena. Complejo Canal del Dique – Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta	Desembocadura arroyo La Piedra - entrada de la bahía de Cartagena	Zona de Altas Restricciones	Costas inundadas y de abrigo moderado a abierto, presencia de manglares, acantilados, SFF El Corchal/El Mono Hernández, algunas zonas con acantilados cerca de la bahía de Cartagena y en Barú
	Bahía de Cartagena	Zona de Moderada Restricciones	Zonas antropomorfizadas, poca presencia de manglares
	Costa exterior Tierra Bomba	Zona de Altas Restricciones	Acantilados
	Bocagrande - Morro Medio	Zona de moderadas restricciones	Playas, con entradas de agua de ciénagas, costa urbana

	Del Morro Medio hasta entre la ciénaga Uvero y el arroyo La Bonga	Zona de moderadas restricciones	Costas con playas abiertas, con presencia de manglares, riesgo de fenómenos oceánicos, presencia de ciénagas
	Desde entre la ciénaga Uvero y el arroyo La Bonga hasta la desembocadura del arroyo de Cascabel	Zona de altas restricciones	Costas con intermitencia de playas y acantilados, manglares y ciénagas, bien comunicados, riesgo de fenómenos oceánicos
	Desde la desembocadura del arroyo Cascabel hasta la desembocadura del arroyo León	Zona de moderadas restricciones	Costas de playa abiertas, con presencia de manglares
	Desde la desembocadura del arroyo León hasta Tasajeras	Zona de altas restricciones	Presencia del humedal RAMSAR Ciénaga, la Vía Parque Isla de Salamanca, costas playeras abiertas
Unidad Ambiental Costera Río Sinú-Morrosquillo	Bahía Arboletes - Arroyo la Perdiz	Zona de altas restricciones	Presencia de acantilados, poco abrigo, manglares, lagunas costeras, DRMI Bahía Cispatá, DRMI Ciénaga de la Caimanera
	Arroyo la Perdiz - Borde sur del PNR Boca de Guacamaya	Zona de moderadas restricciones	Presencia de manglares y estuarios; playas medianamente abrigadas, bien comunicadas
	Desde el límite sur del PNR Boca de Guacamaya - Desembocadura Arroyo la Piedra	Zona de altas restricciones	Costas moderadamente abrigadas a abiertas; playas con presencia de pastos marinos, manglares y frente a arrecifes coralinos; PNR Boca de Guacamaya, RNSC Sanguaré, frente al PNN Corales del Rosario
Unidad Costera Darién	Cabo Tiburón/Punta de la Miel - Isla Peñón Bobo	Zona de Altas Restricciones	Acantilados, cobertura boscosa
	Isla Peñón Bobo - Punta de Rufino	Zona de moderadas restricciones	-
	Punta de Rufino - Playa Soledad	Zona de altas restricciones	Acantilados, cobertura boscosa
	Playa Soledad - Límite Occidental SF Acandí, Playón y Playona, en la bahía de Acandí	Zona de moderadas restricciones	Costa bien abrigada; presencia de manglares, cobertura boscosa; Playas, poca comunicación vial
	Bahía Acandí - Bahía Candelaria	Zona de altas restricciones	Manglares, DNMI Lago Azul los Manatíes
	Bahía Candelaria - desembocadura río Suriquí	Zona de moderadas restricciones	-
	Desembocadura río Suriquí - Desembocadura caño Viejo	Zona de Altas restricciones	PNR Humedales entre ríos León y Suriquí; presencia de bosques y manglares
	Desembocadura caño Viejo - Desembocadura río Necoclí	Zona de moderadas restricciones	Presencia de playas, bien abrigadas, buena comunicación vial
	Desembocadura río Necoclí - Bahía Arboletes	Zona de altas restricciones	Presencia de acantilados, poco abrigo, DRMI Ensenada de Rionegro, riesgo de fenómenos oceánicos
Unidad Ambiental Costera Pacífico Norte Colombiano	Morro Grueso - Fondeadero Morro Mico	Zona de Altas Restricciones	DNMI Manglares del bajo Baudó
	Fondeadero Morro Mico - Playa San Pichi	Zona de altas restricciones	PNN Utría

	Playa San Pichi - Límite Norte PNN Ensenada Utría	Zona de Altas Restricciones	PNN Utría
	Límite Norte PNN Ensenada Utría - Frontera con Panamá	Zona de moderadas restricciones	Presencia de playas, cobertura boscosa, riesgo alto por tsunami
Unidad Ambiental Costera Baudó - San Juan	Boca de San Juan - Punta Churimal	Zona de moderadas restricciones	-
	Punta Churimá- Morro Grueso	Zona de Altas Restricciones	DNMI Manglares del bajo Baudó
Unidad Ambiental Costera del Complejo de Málaga - Buenaventura	Desde la boca Naya (río San Pedro Naya) hasta el estero Hondo en la bahía de Buenaventura	Zona de Altas Restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami
	Desde el estero Hondo hasta el brazo Cangrejo en la bahía de Buenaventura	Zona de moderadas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami
	Desde el brazo Cangrejo hasta la boca del río San Juan	Zonas de altas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami
Unidad Ambiental Costera de la Llanura Aluvial Sur	Desde la frontera con Ecuador hasta cabo Manglares	Zona de Máximas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami; DNMI Cabo Manglares
	Desde Cabo Manglares hasta Bocagrande	Zona de Máximas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami; DNMI Cabo Manglares
	Bahía y ensenada de Tumaco, desde Bocagrande hasta la Punta Isla de Cascajal***	Zona de moderadas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami
	*** Costa norte de la ciudad de Tumaco	Zonas con bajas restricciones	Zonas urbanas, costas bien protegidas, con riesgo por tsunamis
	Desde Punta Isla de Cascajal hasta el estero Traspasadero, cerca de la desembocadura del río Guandipa	Zona de Moderadas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami
	Desde el estero Traspasadero hasta la Bocana del río Chanzará	Zona de Máximas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami; PNN Sanquiaga
	Desde la bocana del río Chanzará a el estero Zocaboas	Zona de moderadas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami
Desde el estero Zocaboas hasta la boca Naya	Zona de Máximas restricciones	Restricción por manglares y riesgo alto por tsunami	

Fuente: Actualización Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental. DNP – MT. 2021.

Anexo C – Inventario de proyectos estratégicos para el sector portuario - 2022

Anexo D – Inventario de proyectos Invías con recursos de contraprestación portuaria - 2022

BIBLIOGRAFÍA

- Arcadis & JESyCA S.A.S. . (2017). *Plan Nacional de Dragados Marítimos (DNP)*. Bogotá D.C.
- BID. (2019). *Competitividad portuaria en América Latina y el Caribe*.
- Brooks, M. (2004). The governance structure of ports. *Review of Network Economics*, 168-183. doi:10.2202/1446-9022.1049
- Brooks, M. R., & Baltazar, R. (2001). The governance of port devolution: A tale of two countries. *World Conference on Transport Research*. Seúl. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/252303625_THE_GOVERNANCE_OF_PORT_D EVOLUTION_A_TALE_OF_TWO_COUNTRIES
- Brooks, M., & Kullinane, K. (2006). *Devolution, Port Governance and Port Performance*. (M. Brooks, & K. Kullinane, Edits.) Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/260174891_Devolution_Port_Governance_and_Port_Performance
- CAF. (2012). *Revisión integral de la Ley 1a y proyecto reglamentario y/o modificadorio*. Bogotá.
- Cámara Colombiana de la Infraestructura. (2015). *La Contraprestación Portuaria en Colombia en un entorno competitivo*. Obtenido de CCI.org: [https://infraestructura.org.co/documentos/economicos/LA%20CONTRAPRESTACI%3%93N%20PORTUARIA%20EN%20COLOMBIA%20EN%20UN%20ENTORNO%20COMPETITIVO%20\(ZULETA%202015\).pdf](https://infraestructura.org.co/documentos/economicos/LA%20CONTRAPRESTACI%3%93N%20PORTUARIA%20EN%20COLOMBIA%20EN%20UN%20ENTORNO%20COMPETITIVO%20(ZULETA%202015).pdf)
- CEPAL. (2010). *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: Experiencias internacionales y propuestas iniciales*. Obtenido de cepal.org: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6350/1/S1000312_es.pdf
- CEPAL. (2016). *Reflexiones sobre el futuro de los puertos: del estrés actual al cambio y la innovación del futuro*. Obtenido de cepal.org: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41045-reflexiones-futuro-puertos-estres-actual-al-cambio-la-innovacion-futuro>
- CEPAL. (2021). *Incidencia económica de los puertos en Colombia (MinTransporte)*. Bogotá D.C.
- Consortio M&L-INDESMAR-GB. (2021). *Análisis integral de las metodologías de contraprestación portuaria en Colombia que permita establecer la metodología óptima, y definir las estrategias para la migración de las concesiones portuarias a esta metodología (DNP)*. Bogotá D.C.
- CORPES DE OCCIDENTE. (1998). *Estudio de Ordenamiento Físico Portuario - Informe Final*. Bogotá D.C.
- De Langen, P. W. (2004). Governance in seaport clusters. *Maritime Economics & Logistics*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/5223565_Governance_in_Seaport_Clusters
- Debrie, J., Lavaud, V., & Parola, F. (2013). Shaping port governance: The territorial trajectories of reform. *Journal of Transport Geography*(27), 56-65. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/271614058_Shaping_port_governance_The_territorial_trajectories_of_reform
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento CONPES 3982 "Política Nacional Logística"*. Bogotá D.C.
- Doerr N., Octavio. (2021). *Elaboración de una hoja de ruta para la conformación y promoción de comunidades portuarias y sistemas de comunidad portuaria en Colombia (DNP)*. Bogotá D.C.
- Dwarakish, G. (2015). Review on the Role of Ports in the Development of a Nation. *Aquatic Procedia*. Obtenido de

- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214241X15000413#:~:text=Ports%20constitute%20an%20important%20economic,economy%20and%20to%20the%20country.>
- Elliot, N. R. (1969). Hinterland and Foreland as Illustrated by the Port of the Tyne. *Transactions of the Institute of British Geographers*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/621740>
- FDN. (2015). *Plan Maestro de Transporte Intermodal (MinTransporte)*. Bogotá, D.C.
- Guzmán, J. (2020). *Recomendaciones legales para actualizar el marco institucional del sector portuario marítimo y fluvial de Colombia y sus accesos ferroviarios (DNP)*. Bogotá D.C.
- Haralambides, H. (2017). Globalization, public sector reform and the role of ports in international supply chain. *Journal of Maritime Economics and Logistics*, 1-51. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1057/s41278-017-0068-6>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-Level Governance and European Integration. *Governance in Europe*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration/link/5c461f8d299bf12be3d8f7d8/download
- IDOM & Ivarsson. (2015). *Diseño de metodologías para el cálculo de tarifas de servicios portuarios en Colombia (MinTransporte)*. Bogotá D.C.
- IDOM. (2019). *Estudio de la demanda y capacidad portuaria marítima de carga de transbordo, comercio exterior, y pasajeros de turismo de cruceros para los litorales pacífico y atlántico colombianos para las próximas dos décadas (DNP)*. Bogotá D.C.
- Imrie, R., & Raco, M. (2000). Governmentality and Rights and Responsibilities in Urban Policy. *Environment and Planning A*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/23538891_Governmentality_and_Rights_and_Responsibilities_in_Urban_Policy
- INCOPLAN. (2008). *Plan de Ordenamiento Físico Portuario POFPP - Informe Definitivo*. Bogotá D.C.
- INFRALATAM. (2019). <http://infralatam.info/>.
- Isoin Advanced Technology S.A.S. (2020). *Diseño del modelo de operación de la Ventanilla Única Marítima - VUM (DNP)*. Bogotá D.C.
- Mansanet, C., & Ferrer, J. (2015). Tasas y tarifas portuarias en los puertos de interés general español. *Facultat de Nàutica de Barcelona*. Obtenido de [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/25528/TFG_MANSANET_SANCHEZ_CLAUDI_\(47807207\).pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/25528/TFG_MANSANET_SANCHEZ_CLAUDI_(47807207).pdf)
- Maritime & Logistics Consulting Group, S.A. (2020). *Análisis integral de las metodologías de contraprestación portuaria en Colombia, que permita establecer la metodología óptima y definir las estrategias para la migración de las concesiones portuarias a esta metodología (DNP)*. Bogotá D.C.
- Monios, J., & Wilmsmeier, G. (2020). Deep adaptation to climate change in the maritime transport sector: ¿A new paradigm for maritime economics? *Maritime Policy & Management*, 853-872. doi:DOI: 10.1080/03088839.2020.1752947
- Pallis, A., & Syriopoulos, T. (2007). Port governance models: Financial evaluation of greek port restructuring. *Transport Policy*. doi:10.1016/j.tranpol.2007.03.002
- Rodrigue, J.-P. (2017). *The Geography of Transport Systems*. New York: Routledge. Obtenido de <https://www.routledge.com/The-Geography-of-Transport-Systems/Rodrigue/p/book/9780367364632>
- Sánchez, R., & Wilmsmeier, G. (2006). *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*. Santiago de Chile. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/259871382_Provision_de_infraestructura_de_transporte_en_America_Latina_experiencia_reciente_y_problemas_observados

- Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). *Estudios Económicos Sectoriales: Una Visión General del Sector de Puertos en Colombia*. Bogotá D.C.
- SuperTransporte. (2019). *Boletín Estadístico Tráfico Portuario en Colombia Año 2019*. Obtenido de https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2020/Febrero/Puertos_07/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-2019.pdf
- SuperTransporte. (2021). *Boletín Estadístico Tráfico Portuario en Colombia Año 2021*. Obtenido de https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/Febrero/Puertos_10/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-ANO2021.pdf
- UNCTAD. (2020). *Informe sobre el Transporte Marítimo 2020*. Ginebra. Obtenido de <https://unctad.org/es/press-material/informe-sobre-el-transporte-maritimo-2020-de-la-unctad-resumen-y-estimaciones-sobre>
- Universidad de Los Andes. (2020). *Análisis de la institucionalidad del sector portuario en Colombia (MinTransporte)*. Bogotá D.C.
- Viloria-de-la-Hoz, J. (2000). De Colpuertos a las Sociedades Portuarias : los puertos del Caribe colombiano, 1990-1999. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 16*. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3145>
- Wilmsmeier, G., & Monios, J. (2015). Identifying material, geographical and institutional mobilities in the global maritime trade system. En *Cargomobilities: moving materials in a global age* (págs. 125-148). doi:10.4324/9781315866673-8
- Wilmsmeier, G., & Monios, J. (2020). Container shipping: ¿Beyond the era of maturity? (E. Elgar, Ed.) *Maritime Geographies*.
- Yoshitani, T. (2018). PNW Seaport Alliance: Stakeholder's benefits of port cooperation. *Research in Transportation Business & Management*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2210539517301256>