

Alcaldía
Buenaventura



SOCIEDAD PUERTO INDUSTRIAL
AGUADULCE
BUENAVENTURA
AN ICTSI & PSA COMPANY

Buenaventura, 12 de septiembre de 2019
SPIA – G2019 – 112

Honorables
REPRESENTANTES A LA CÁMARA
Comisión Sexta
Congreso de la República de Colombia
Bogotá.



Al responder cite radicado: **20193.60188282** Id. **33644**
Folios: 5 Fecha: 2019-09-16 16:41:42
Anexos: 0
Remitente : AGUADULCE
Destinatario: DIANA MARCELA MORALES ROJAS

ASUNTO: Comentarios al Proyecto de Ley “Por medio del cual se crean y se organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones”

Cordial saludo,

Sea lo primero agradecer el espacio otorgado por el ponente del proyecto de ley “Por medio del cual se crean y se organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones” en el siguiente orden:

1. Si bien reconocemos la importancia de fortalecer el marco institucional del sector portuario, no consideramos conveniente la creación de autoridades o instancias adicionales, tales como Autoridades Portuarias Regionales (en adelante “APR”). Por el contrario, creemos que, aclarando las funciones de las autoridades existentes y fortaleciendo las gestiones que hoy en día llevan a cabo, podría administrarse claramente el sistema portuario nacional, logrando así mayor eficiencia y competitividad.

Desafortunadamente, el planteamiento que hace el proyecto de ley en relación con la necesidad de tener una autoridad descentralizada, desconoce los varios estudios que han realizado instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y borradores de planes de expansión portuaria del Ministerio de Transporte, que han dado cuenta de la multiplicidad de funciones y variedad de instituciones que participan en el desarrollo portuario nacional.

Actualmente, el DNP ha identificado 16 entidades públicas que intervienen en la dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de los puertos, muelles, terminales, canales de acceso y canales navegables en Colombia. Entre ellos,

Conectando Oportunidades

PBX: (572) 398 9330
Calle 3 #1A-07, oficina 404
Edificio 2 Cosmos Pacífico
Buenaventura – Colombia

PBX: (571) 637 0533
Av. Cra 9 #113-52, oficina 507
Edificio torres Unidas II
Bogotá D.C., Colombia



Manuscrito
Ministerio de Transporte



se pueden nombrar: Ministerio de Transporte, DNP, INVIAS, ANI, DIMAR, Cormagdalena, Superintendencia de Puertos y Transporte, Consejos Municipales, Alcaldías, Departamentos, Armada, Policía, entre otros que, sumados, componen un sistema burocrático e institucional altamente complejo y lento.

Teniendo en cuenta lo anterior, el hecho de crear nuevas instituciones cuyas funciones entrarán en colisión con las ya existentes en otras entidades, contribuirá a la falta de competitividad e ineficiencia que está sufriendo la institucionalidad en el sector portuario. Puntualmente hablando, los artículos 3 y 4 del proyecto de ley atribuyen a la APR funciones que hoy en día ya están en cabeza de otras entidades; nos permitimos enunciar algunos ejemplos de esta situación:

1. El Consejo Nacional de Política económica y Social (CONPES) junto con el DNP y el Ministerio de Transporte, ya tienen a su cargo la planeación de la actividad portuaria, según el mandato de la Ley 1 de 1991;
2. La Superintendencia de Puertos y Transporte ya ejerce actividades de operación, vigilancia, inspección y seguimiento de los puertos según lo dispuesto por la Ley 1 de 1991, el Decreto 101 de 2000 y el Decreto 2409 de 2018;
3. La Agencia Nacional de Infraestructura, realiza funciones asociadas a la gestión y ejecución de los contratos de concesión y se involucra en todo lo relacionado con la construcción, conservación y explotación de áreas o zonas de uso público, conforme a las competencias atribuidas por el Decreto 4165 de 2011.

Estos ejemplos son una clara muestra de la situación de incertidumbre que se generaría en caso de que las APR adquirieran las mismas o similares funciones que las entidades mencionadas, pues lo cierto es que el proyecto de ley que nos ocupa no establece exactamente qué derogatorias de otras funciones operarían, ni cuál sería la distribución idónea de funciones para evitar choques o incoherencias en el sistema.

2. El artículo 5° del Proyecto de Ley, por medio del cual se exige obtener "concepto previo y positivo" de la APR para otorgar o modificar cualquier concesión en el país, constituye una carga adicional que significa incrementar el importe de trámites a la hora de solicitar una concesión portuaria.

Hoy en día para expedir una concesión se debe contar con concepto por parte de: la Alcaldía de la zona portuaria o del Distrito Portuario donde se realizará el proyecto, el Ministerio de Ambiente, la DIMAR, el Ministerio de Defensa y la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda, según lo indicado por el artículo 10 de la Ley 1° de 1991. Si a estas autoridades le sumamos el concepto previo y favorable de la APR, lo único

Conectando Oportunidades

PBX: (572) 398 9330
Calle 3 #1A-07, oficina 404
Edificio 2 Cosmos Pacífico
Buenaventura – Colombia

PBX: (571) 637 0533
Av. Cra 9 #113-52, oficina 507
Edificio torres Unidas II
Bogotá D.C., Colombia





que se está logrando es incrementar la complejidad de entrada de cualquier inversión con vocación portuaria al país.

Entre otras cosas, es importante llamar la atención sobre el hecho de que la facultad de dar concepto previo por parte de la APR, no podrá absorber las competencias que por vía de la Ley de Distritos le fueron conferidas a las Alcaldías, y en esa medida, todas las facultades que se le entreguen a las APR, tendrán que ser adicionales a éstas.

3. En nuestra opinión, resulta inaceptable el planteamiento que realiza el artículo 6° del Proyecto de Ley subrayado a continuación:

“ARTICULO 6°. -Contraprestaciones portuarias: El 60% de las contraprestaciones por la utilización y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público como riberas, playas y terrenos de baja mar, las recibirá la Autoridad Portuaria Regional que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona portuaria. El 40% restante los seguirán recibiendo los Distritos sede de la Autoridad Portuaria Regional, hasta cuando finalicen los compromisos, en caso de que se hayan adquirido con base en esos recursos. Cuando no se hayan comprometidos, tales recursos le corresponderán a la entidad autorizada para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas.”

Es impensable que las cuantiosas sumas que reciba la nación por concepto de contraprestación portuaria se destinen exclusivamente para “tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas”, cuando lo cierto es que el sector portuario requiere de inversión pública para mejorar la competitividad del país, por ejemplo, en temas asociados al mejoramiento de canales navegables y vías de acceso a los puertos.

La Ley 1° de 1991 fue pensada para mejorar la competitividad del país en materia portuaria, de ahí que el parágrafo 1 del artículo 7 estableciera claramente que los recursos provenientes de las contraprestaciones serían destinados a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de zonas costeras, dragados de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a los puertos, entre otros usos que son de interés nacional. Nos permitimos transcribir el mencionado artículo a continuación:

Artículo 7, Parágrafo 1°. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la

Conectando Oportunidades

PBX: (572) 398 9330
Calle 3 #1A-07, oficina 404
Edificio 2 Cosmos Pacífico
Buenaventura – Colombia

PBX: (571) 637 0533
Av. Cra 9 #113-52, oficina 507
Edificio torres Unidas II
Bogotá D.C., Colombia





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 tanto marítima como terrestre.

De hecho, a hoy ya son escasos los mencionados recursos para las destinaciones requeridas, por lo que sustraerlos del fin para el que fueron pensados sería catastrófico para el país.

Adicional a lo anterior, no consideramos prudente modificar los porcentajes de distribución del monto de contraprestación establecidos por la Ley 1°, entre el municipio y la Nación de 20%-80% a 40%-60%. Como se mencionó, las necesidades de inversión en obras comunes para la competitividad portuaria son cuantiosas por tratarse de infraestructura especializada. Por lo tanto, disminuir el monto que corresponde a la nación pone en peligro la eficiencia y competitividad del país en materia portuaria.

4. En relación con el artículo 13 del proyecto y pensando en la técnica jurídica, no resulta conveniente el planteamiento de la cesión de las acciones que las Alcaldías tienen en las sociedades portuarias en beneficio de las APR. Esto debido al evidente conflicto de intereses que tendrían las APR con investidura simultánea de accionista y autoridad de las sociedades portuarias.
5. Asimismo, resulta inadmisibles que los costos de operación de la inversión privada incrementen debido a la creación de una entidad adicional y en nuestra opinión innecesaria en el sector portuario.

El artículo 11 del Proyecto de Ley permite a la junta directiva de la APR "fijar tasas o tarifas de los servicios que preste la entidad, así como las contribuciones por valorización", que se establezcan con base en las funciones que desarrollará la APR. Sobre esto, es importante denotar que actualmente los puertos ya pagan tasas/tarifas/contribuciones a varias entidades, tales como: la Superintendencia de Puertos y Transporte, Cormagdalena, DIMAR, entre otras autoridades ambientales que también vigilan la actividad portuaria. Este incremento de costos para las concesiones portuarias no es aceptable.

Estas tarifas o tasas por funcionamiento de entidades, sumado a los cuantiosos impuestos y contraprestación que paga cada puerto, resultan gravosos y por lo tanto un claro desincentivo de la inversión privada.

Conectando Oportunidades

PBX: (572) 398 9330
Calle 3 #1A-07, oficina 404
Edificio 2 Cosmos Pacifico
Buenaventura – Colombia

PBX: (571) 637 0533
Av. Cra 9 #113-52, oficina 507
Edificio torres Unidas II
Bogotá D.C., Colombia





6. Por otro lado, es del mayor interés la atención que las autoridades deben darle a los canales de acceso portuario y que este asunto sea priorizado pues de ello depende la competitividad portuaria del país. Sin embargo, nos permitimos insistir en que no es necesario crear una autoridad adicional a la existente para cubrir esta necesidad, pues lo cierto es que el artículo 7 de la Ley 1 de 1991, ya establece de manera clara que el competente para la construcción y operación de las vías/canales de acceso portuario es el INVIAS, por lo que no existe un vacío legal en ese sentido.

Sin perjuicio de lo anterior, sí consideramos necesario y conveniente que un proyecto de ley aclare la competencia del INVIAS para conminarlo a buscar la financiación en la construcción, vigilancia y operación de los accesos marítimos de los puertos, y reforzarle al INVIAS la competencia clara y específica de construir, operar, recibir y mejorar las vías de acceso portuario sin necesidad de la expedición de ningún CONPES, definiéndolas –las vías de acceso portuario-, como aquellas vías que conectan las vías del orden nacional, con los puertos.

7. Finalmente, quisiéramos hacer notar que la creación de una autoridad portuaria regional como una institución pública independiente no se encuentra contenida como obligación del legislador en ningún mandato legal.

Si bien es cierto que la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales” en su artículo 78 otorga una atribución especial a los Distritos para “el fortalecimiento de la actividad portuaria nacional e internacional”, esto no significa que la norma haya creado una institución pública adicional a las reconocidas por la Ley 1° de 1991, Decreto 4165 de 2011, Decreto 2409 de 2018, entre otras que contienen a las más de 16 autoridades identificadas por el DNP, o que haya quedado como obligación del legislador crear una nueva institución como pretende el Proyecto de Ley. Tanto es así que el mismo artículo 78 de la Ley 1617 en su inciso final dice: “tales atribuciones (refiriéndose a las de los Distritos) estarán sujetas a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos **sin perjuicio de la competencia que normativamente ha sido asignada a la DIMAR, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...) al Ministerio de Transporte e instituciones relacionadas**”.

Es decir, la Ley 1617 de 2013 no creó la autoridad portuaria regional que sugiere el proyecto de ley y tampoco le otorgó competencias prevalentes a las de las autoridades nacionales ya establecidas y reconocidas.

Esta afirmación también se encuentra sustentada en el propio artículo 80 de la Ley 1617, en donde, si bien se reconoce a los Distritos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura como autoridades portuarias, no quiere decir que se esté

Conectando Oportunidades

PBX: (572) 398 9330
Calle 3 #1A-07, oficina 404
Edificio 2 Cosmos Pacífico
Buenaventura – Colombia

PBX: (571) 637 0533
Av. Cra 9 #113-52, oficina 507
Edificio torres Unidas II
Bogotá D.C., Colombia



creando una institución pública nueva, sino que refuerza las competencias en cabeza de los Distritos para 2 funciones específicas: 1) participación en la formulación de los planes de expansión portuaria y 2) elaborar conceptos, recomendaciones u oposiciones dentro del trámite normal de concesión portuaria y sus modificaciones que llevan a cabo las autoridades ya reconocidas para esto; competencias que, en todo caso, ya tenían las autoridades municipales de las ciudades portuarias por mandato de la Ley 1 de 1991.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, el proyecto de ley que propenda por el mejoramiento del sector portuario deberá incluir un principio que rija la interpretación de la Ley 1 de 1991, que es el de eficiencia operativa. Bajo este principio, todas las peticiones presentadas por los concesionarios y que no contravengan o choquen con las competencias de la cantidad leyes vigentes en la materia, deberán ser atendidas eficientemente por las autoridades existentes, sin adicionar o incrementar las instituciones públicas que intervienen en éstas.

Así las cosas, agradecemos se reconsidere en su totalidad el Proyecto de Ley de la referencia y se trabaje en conjunto con los puertos para buscar soluciones estructurales y efectivas que mejoren la institucionalidad del sector portuario en el país.

Agradecemos la atención prestada,



MIGUEL ABISAMBRA VALENCIA
Gerente General

Conectando Oportunidades

PBX: (572) 398 9330
Calle 3 #1A-D7, oficina 404
Edificio 2 Cosmos Pacífico
Buenaventura – Colombia

PBX: (571) 637 0533
Av. Cra 9 #113-52, oficina 507
Edificio torres Unidas II
Bogotá D.C., Colombia

