

## Por medio de la cual se crean y organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones

**Proyecto de Ley No. 023 Cámara de 2019**

La Cámara Marítima y Portuaria de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-, inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permiten poner en su conocimiento, nuestras consideraciones, observaciones, propuestas y comentarios generales al proyecto de ley de la referencia.

A continuación, la Cámara presenta algunos comentarios generales y otros específicos sobre el articulado, con el fin de sustentar las razones por las cuales considera que el proyecto de ley es inconveniente.

### I. Comentarios Generales:

Si bien el proyecto tiene una motivación comprensible relacionada con la necesidad de fortalecer la institucionalidad en materia de Autoridad Portuaria en Colombia, lo dispuesto en el proyecto no parece la solución; por el contrario, las disposiciones del proyecto impactarían de manera negativa la situación actual. Las razones son las siguientes:

- Afecta la seguridad jurídica de los concesionarios: Con lo propuesto en los artículos relacionados con el objeto y funciones que tendrían las Autoridades Portuarias, el proyecto de ley desconoce los derechos contractuales derivados de la ejecución de los contratos de las concesiones vigentes, e invade la órbita que éstos tienen de la administración y operación portuaria.
- Impacta el marco normativo portuario y la seguridad jurídica del sector: Con los cambios propuestos en el proyecto de ley, se afecta la estructura del sistema portuario dispuesto en la Ley 1 de 1991. Algunas funciones propuestas para las Autoridades Portuarias resultan contradictorias con las disposiciones de dicha ley implicando así reformas que no están expresas en el proyecto, lo que generará aun mayor incertidumbre jurídica al sector.
- Genera redundancia de funciones: Varias funciones propuestas para las autoridades portuarias en el proyecto resultan similares a las que

actualmente cumplen instituciones que intervienen en la regulación técnica, legal, y de control de las concesiones portuarias. (Ver anexo 1 con análisis detallado).

- Genera atomización de autoridades: Estudios efectuados por el Gobierno para la Misión Logística Nacional, determinaron que en el sector portuario hay más de diez entidades que intervienen en la elaboración de la política, la regulación económica, la regulación técnica, la administración de los contratos de concesión, el control y vigilancia, entre otros; incluir una institución más como propone el proyecto de ley, aumentaría esta atomización de entidades que intervienen en el sector y podría por esta vía seguir incrementándose la sobrerregulación de éste.
- Limita alternativas para ejecución de megaobras: Actualmente es posible que el Gobierno Nacional disponga de recursos de las contraprestaciones portuarias que pagan las 9 zonas portuarias a nivel nacional, para mega obras como el dragado de los canales de acceso en zonas portuarias que requieren más recursos para su ejecución; es decir utilizar subsidios cruzados en caso de ser necesario. El proyecto de ley limitaría esta alternativa, en la medida en que los recursos de las contraprestaciones que pagan las concesiones en cada zona portuaria serían apropiados y ejecutados por la Autoridades portuarias creadas por el proyecto de ley.

## II. Comentarios Específicos

1. "ARTÍCULO 3º. -Objeto: Las Autoridades Portuarias Regionales tendrán como objeto, la administración y operación de manera descentralizada, autónoma, integral y sistémica, de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la Infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias bajo su jurisdicción."

Comentario 1: Cuando propone este artículo que: "Las Autoridades Portuarias Regionales tendrán como objeto social principal, la administración y operación de manera descentralizada, autónoma, integral y sistémica, de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la Infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias bajo su jurisdicción" (subrayado fuera de texto); se afecta la seguridad jurídica de los concesionarios actuales, en la medida en que en virtud de esos contratos de concesión ya otorgados, son ellos los

que tienen los derechos para la operación y administración de los puertos, muelles y terminales concesionados, en retorno de lo cual pagan una contraprestación portuaria. Lo dispuesto en este artículo riñe además con lo dispuesto en la ley 1 de 1991, norma que contiene todo el marco jurídico de los puertos.

**Comentario 2:** Esta redacción del objeto abarca funciones como planificación, administración, protección, que actualmente están en cabeza de la ANI y Cormagdalena. Adicionalmente la explotación está a favor del concesionario, y en esta Asociación se mezclan atribuciones de los dos sujetos, nuevamente estas disposiciones entran en conflicto con lo dispuesto en la ley 1 de 1991.

**Comentario 3:** De la lectura de los artículos de objeto y de funciones parece existir una contradicción entre estos; en el objeto se trata de la administración y operación de los puertos y canales de acceso; mientras que, en las funciones, trata de labores de dirección, planeación y seguimiento, las primeras de tipo operativo y las segundas de tipo ejecutivo.

**Comentario 4:** El proyecto de ley contiene una contradicción estructural que consiste en que pretende generar descentralización territorial, pero crearía un grupo de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, siendo solamente su localización la territorial.

**Comentario 5:** La figura de autoridades portuarias existe en otros países, pero este aplica de manera diferente en Colombia, donde se entregaron competencias a los privados que en otros países tienen las Autoridades (ejemplo la ejecución de inversiones en zonas de uso público).

2. **ARTÍCULO 4º.** – “Funciones básicas: A las Autoridades Portuarias Regionales le corresponderá de manera prevalente ejercer funciones de dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la Infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias, bajo su jurisdicción....”

“Numeral 1: La regulación de los servicios portuarios que presten las sociedades portuarias ubicadas en la zona portuaria bajo su jurisdicción, así como la autorización y control de los servicios portuarios básicos, para lograr

que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad”.

“Numeral 2: El ordenamiento, planificación, administración, proyección, construcción, conservación y explotación de las áreas o zonas de uso público bajo su jurisdicción, incluyendo los usos y servicios portuarios, en coordinación con el Alcalde Distrital, y demás autoridades competentes.”

Comentario 6: La función de la regulación de las tarifas, es actualmente ejercida por la Superintendencia de Transporte y en los demás ámbitos por la DIMAR; nuevamente la norma riñe con disposiciones actuales, afectando el orden jurídico vigente, la estabilidad jurídica y con el agravante de que no deroga explícitamente la norma que le da las facultades al Superintendencia de Transporte. (Ver anexo 1 con análisis detallado).

Comentario 7: La creación de estas autoridades portuarias regionales atomizará la gestión estatal de un servicio público de interés nacional, que debe tener primacía sobre los intereses territoriales, en la medida en que el servicio público portuario sirve a los propósitos del comercio internacional y la competitividad económica de la nación en el entorno mundial.

3. **“ARTÍCULO 5º. -Concesiones portuarias:** Las autoridades autorizadas para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias, modificar las mismas, y adelantar los procesos sancionatorios contra las sociedades portuarias, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen las Autoridades Portuarias Regionales. En ningún caso se podrá tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas sin concepto previo y positivo de la Autoridad Portuaria Regional.

Parágrafo: Iguales prerrogativas tendrán las Autoridades Portuarias Regionales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4º de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles y demás instalaciones portuarias.”

“Concesiones portuarias: Las autoridades autorizadas para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias, modificar las mismas, y adelantar los procesos sancionatorios contra las sociedades portuarias, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen las Autoridades Portuarias Regionales...”

**Comentario 8:** Este artículo incluye un nuevo trámite de visto bueno que otorgaría la Autoridad Portuaria a las concesiones, pero no se entiende como éste se armoniza con la redacción y funciones del artículo 4 del proyecto.

**Comentario 9:** De igual forma procede el comentario en relación con el visto bueno para las asociaciones portuarias de que trata la ley 1ra, según lo dispuesto en el párrafo del artículo propuesto en el Proyecto de Ley.

**Comentario 10:** Este visto bueno sobre un proyecto que va a administrar la misma autoridad portuaria implica que ésta sea juez y parte de la concesión portuaria. Adicionalmente resulta redundante este visto bueno que actualmente otorgan las autoridades regionales (alcaldías y autoridades ambientales regionales), de manera que no genera valor agregado a los procesos de concesión.

4. **"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 comprometido, tales recursos le corresponderán a la entidad autorizada para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas.

**Parágrafo:** Las contraprestaciones por uso de la infraestructura que se cobran por bienes fiscales entregados en concesión, tales como muelles, patios, bodegas, instalaciones, edificios, oficinas e infraestructura en general, y que hoy estén a favor de las entidades concedentes, las recibirá en su totalidad la correspondiente Autoridad Portuaria Regional, incorporándose también a los ingresos propios de esta entidad."

**Comentario 11:** Contraprestaciones portuarias. Según lo propuesto en el proyecto de Ley, los recursos de la contraprestación que son de la Nación y se recaudan a través del Invías, se destinarían a las Autoridades Portuarias, dejando sin recursos a la nación para efectuar los dragados y mantenimientos de los canales que dispone la ley 1ra. Esta disposición resulta inconveniente y peligroso porque dispone de los recursos públicos para obras de beneficio común, no permitiría los subsidios cruzados que se dan hoy en día, y exigiría a la Nación buscar otras fuentes de recursos para zonas portuarias que tengan necesidad de dragado frecuente y costoso.

**Comentario 12:** Considerando esta redistribución propuesta de las contraprestaciones, surge la pregunta: ¿De dónde saldrían los recursos para las megaobras nivel nacional a cargo de la nación, como dragado, profundización y mantenimiento de canales de acceso?

**Comentario 13:** Llama la atención la gran cantidad de recursos que se van a entregar a las Autoridades Portuarias, y que no se deja explícito el alcance de estos recursos que van a recibir.

**Comentario 14:** La ley 1ra, parágrafo 1 y 2do dice: “La contraprestación por concepto de Zona de Uso Público e infraestructura, se destinará especialmente para obras comunes; los canales de acceso de Barranquilla estarán a cargo de la nación, con los recursos de la contraprestación con la concurrencia de recursos de Cormagdalena. Con el proyecto de ley, se estarían quitando los recursos que la Nación dispone para hacer las obras comunes, excepto para Barranquilla; lo que genera inequidad para las otras ocho zonas portuarias del país.

5. “**ARTÍCULO 8°.-Transferencia de bienes:** Transfiérase a título gratuito a las Autoridades Portuarias Regionales que se crean mediante la presente Ley, la participación accionaria, así como el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que tiene y ejerce el Gobierno Nacional y/o cualquier entidad de derecho público, sobre los bienes fiscales en los que actualmente operan las Sociedades Portuarias Regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Tumaco y Turbo – Antioquia.

**Parágrafo:** La reversión de los bienes fiscales mencionados en este artículo se realizará a favor de la Autoridad Portuaria Regional, una vez concluyan los contratos de concesión, en los términos indicados en la Ley 1ª de 1991.”

**Comentario 15:** La disposición relacionada con la transferencia de la participación accionaria y el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que tiene el Gobierno y/o cualquier entidad de derecho público, sobre los bienes que operan las Sociedades portuarias regionales, riñe con la seguridad jurídica de las concesiones porque actualmente éstas mantienen la posesión real, material y pacífica de los bienes fiscales, a cambio de lo cual pagan una contraprestación. Por otro lado, si se entregan a las autoridades portuarias sin un pago en contraprestación por su uso, se generaría detrimento patrimonial, y afectación de los recursos que recibe la nación.

**Comentario 16:** El traslado de la propiedad de la nación de los bienes fiscales que consisten en área e infraestructura, y que hacen parte de los de los proyectos portuarios, segmenta las áreas y afecta la operatividad de las instalaciones portuarias (Sociedades Portuarias Regionales), desincentiva las inversiones y a posibles concesionarios de las futuras renovaciones.

**Comentario 17:** Adicionalmente en esos bienes fiscales no es claro en cabeza de quién quedaría su responsabilidad, en la medida en que hacen parte de los proyectos portuarios pero su propiedad sería de la autoridad portuaria. ¿En estas condiciones quién respondería por esos bienes?

**Comentario 18:** La propuesta sobre la cesión de los derechos de las acciones desconoce los procedimientos societarios para las acciones, establecidos en la ley 2216 de 1995.

**Comentario 19:** El proyecto de ley no simplifica las responsabilidades y obligaciones de los concesionarios frente a otras entidades del Estado, porque quedan las entidades actuales más la nueva autoridad; se agrega una entidad más al ordenamiento institucional, incrementa la atomización y sobrerregulación del sector.

6. **ARTÍCULO 12. -Director Ejecutivo:** El Director Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Regional será el representante legal de la misma y ejercerá las funciones que le asignen los estatutos y las especiales que le delegue la Junta Directiva de conformidad con esta Ley. Será elegido por el Presidente de la Junta Directiva entre tres (3) candidatos que le presente una compañía caza talentos contratadas para tal propósito.

**Comentario 20:** El director de la autoridad portuaria será elegido por el presidente de la junta directiva, y no el gobierno, quien ni siquiera tiene la opción de presentar una terna o influir en la decisión del gerente de la Sociedad Portuaria. El bien nacional es general y debe primar sobre lo local y particular.

### III. Propuestas

La Cámara Marítima y Portuaria considera que es necesario avanzar en la simplificación del aparato regulatorio del sector y optimizar la institucionalidad actual en vez de atomizarla.

Para el efecto, se debe avanzar en propuestas de organización institucional, en las que se delimiten de manera más precisa las funciones de cada una de las entidades que regulan y dictan políticas del sector como son: Ministerio de Transporte, Dimar, Ani, Cormagdalena, Superintendencia de Transporte, Inviás, Anla, Dian, Alcaldías, por mencionar algunas.

El posible vacío que en materia de autoridad portuaria existe en la estructura institucional actual, sería más conveniente delegarlo a una de las instituciones que hace parte del orden actual, para que desempeñe las funciones que se consideraran necesario suplir.

Reiteramos el interés de la Cámara Marítima y Portuaria de la ANDI, para aportar de manera constructiva a esta importante iniciativa legislativa.

IV. Conclusión:

De manera respetuosa, la Cámara Marítima y Portuaria de la ANDI solicita el archivo del proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**CAROLINA HERRERA FONSECA**  
Directora Ejecutiva Cámara Marítima y Portuaria

## Anexo 1

En este anexo se hace una revisión de las funciones propuestas para las Autoridades Portuarias en el Proyecto de ley, y la posible duplicidad de estas funciones con las que actualmente están a cargo de otras entidades del orden nacional.

1. **ARTÍCULO 4º. -Funciones básicas:** A las Autoridades Portuarias Regionales le corresponderá de manera prevalente ejercer funciones de dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la Infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias, bajo su jurisdicción.

Artículo 4 Numeral 2: El ordenamiento, planificación, administración, proyección, construcción, conservación y explotación de las áreas o zonas de uso público bajo su jurisdicción, incluyendo los usos y servicios portuarios, en coordinación con el Alcalde Distrital, y demás autoridades competentes.

Esta función se traspone con las siguientes funciones e instrucciones:

- Cormagdalena numeral 10: ejercer las funciones correspondientes a la dirección general de navegación y puertos.... En el rio magdalena.
- ANI, artículo 4 numerales 2 y 4: Planear y elaborar la estructuración de los proyectos de concesión y otras formas de APP; Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación.
- Supertransporte numeral 27.11: Dar concepto a las autoridades sobre las medidas que se estudien en relación con los planes de expansión portuaria.
- UPIT numeral 4: Formular y evaluar planes y programas del sector infraestructura y los proyectos resultantes con un alcance máximo de pre factibilidad bajo los criterios establecidos en la ley y en concordancia con lo estacado por las entidades que conforman el sector y el DNP.
- UPIT Numeral 6: Coordinar con las entidades públicas del orden territorial la planeación integral, indicativa y permanente de mediano y largo plazo de los proyectos de infraestructura a su cargo, que tengan incidencia en el Plan de Infraestructura de Transporte o sean cofinanciados por la nación.
- UPIT numeral 7: Proponer, a partir del Plan de Infraestructura de Transporte, los proyectos de inversión del orden nacional que se deben incluir en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

- UPIT 8: Analizar y proponer, para los proyectos del Plan de Infraestructura de Transporte y en un alcance máximo de pre factibilidad, los posibles esquemas de ejecución de los mismos.
- ANI, numeral 6: Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
- Dimar numeral 1: Asesorar al Gobierno en la adopción de políticas y programas relacionados con las actividades marítimas y ejecutarlas dentro de los límites de su jurisdicción
- ANI numeral 2: Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.
- ANI numeral 15: Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.
- Cormagdalena 3: Formular y adoptar mecanismos para la coordinación y ejecución de sus planes, programas y proyectos, por parte de las entidades públicas y privadas delegatarias, concesionarias o contratistas, así como para su evaluación, seguimiento y control.
- ANI numeral 12: Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.
- ANI numeral 17: Realizar la medición y/o seguimiento de las variables requeridas en cada proyecto para verificar el cumplimiento de los niveles de servicio y demás obligaciones establecidas en los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
- Cormagdalena 3: Formular y adoptar mecanismos para la coordinación y ejecución de sus planes, programas y proyectos, por parte de las entidades públicas y privadas delegatarias, concesionarias o contratistas, así como para su evaluación, seguimiento y control.
- ANI numeral 1 : Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.
- ANI numeral 4: Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, pre-adjudicación, adjudicación, post-adjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
- ANI numeral 12 : Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.

- ANI numeral 16: Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, de acuerdo con las condiciones contractuales
  - Supertransporte numeral 6: Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de transporte y de construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte, de acuerdo con los indicadores definidos por la Comisión de Regulación de Transporte.
  - UPIT numeral 4: Formular y evaluar planes y programas del sector de infraestructura, y los proyectos resultantes con un alcance máximo de pre factibilidad, bajo los criterios establecidos en la Ley, y en coordinación con las entidades que conforman el sector y el Departamento Nacional de Planeación.
2. En relación con la función descrita en el Artículo 4 numeral 1. “La regulación de los servicios portuarios que presten las sociedades portuarias ubicadas en la zona portuaria bajo su jurisdicción, así como la autorización y control de los servicios portuarios básicos, para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad”, posiblemente se cruza con:
- Dimar numeral 5: Regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimos y fijar la dotación de personal para las naves.
  - Dimar numeral 8: Regular, autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto.
  - Dimar numeral 9: Regular, efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales.
  - Dimar numeral 13: Regular, dirigir y controlar las actividades del transporte marítimo internacional de cabotaje, público o privado; asignar, modificar o cancelar rutas y servicios y establecer las condiciones para la prestación de los mismos.
  - Dimar numeral 21: Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción
  - Dimar numeral 23: Regular, autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y la operación de los mismos de conformidad con las normas vigentes

3. En relación con la función descrita en el Artículo 4 num. 4. “El fomento de las actividades industriales y comerciales, conexas con la actividad portuaria” se cruzaría con:
- Dimar numeral 10: Fomentar, autorizar y supervisar la organización y funcionamiento de los astilleros, talleres y demás instalaciones para la construcción, reparación y mantenimiento de naves y artefactos navales e inscribirlos como tales.
  - Cormagdalena numeral 13: Fomentar y apoyar financieramente la adecuación y explotación de las posibilidades que para la recreación social, ofrecen el Río Magdalena y sus zonas aledañas.
4. En relación con la función descrita en el Artículo 4 numeral 5: “La coordinación de los distintos modos de transporte, que operen o se requieran para el desarrollo y operación de la zona portuaria bajo su jurisdicción”, se traslaparía con:
- Superpuertos numeral 2: Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte.