



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20201080268251



01-06-2020

Bogotá D.C., 1 de junio de 2020

Doctor

MILTÓN HUGO ÁNGULO VIVEROS

Representante a la Cámara

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C.

Asunto: comentarios al Proyecto de Ley 023 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 188 de 2019 Cámara *“Por medio del cual se fortalecen las autoridades portuarias distritales, se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones y se dictan otras disposiciones.”*

Respetado Representante Angulo:

De manera muy respetuosa, el Ministerio de Transporte procede a realizar una serie de comentarios al Proyecto de Ley 023 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 188 de 2019 *“Por medio del cual se fortalecen las autoridades portuarias distritales, se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones y se dictan otras disposiciones”*, así:

En primer lugar, debemos indicar que le proyecto de ley tiene por objeto *“(…) fortalecer las autoridades portuarias distritales y modificar la distribución de las contraprestaciones portuarias que se establecen en los artículos 17 de la Ley 768 de 2002, 80 de la Ley 1617 de 2013 y 7 de la Ley 1a de 1991. De esta forma se desarrolla en la ley las autoridades portuarias distritales y se aumentan los recursos de las alcaldías o distritos donde operen terminales marítimos”*. Por lo tanto, en sus artículos 2 y 3, se realizan modificaciones legales en relación con el porcentaje de la contraprestación que le corresponderá a la Nación y a los municipios y distritos donde se encuentre ubicada la concesión portuaria.

Dicho esto, en relación con el artículo 2 del texto propuesto, el Ministerio de Transporte comparte la preocupación relacionada con las dificultades presupuestales que enfrentan los entes territoriales para atender las necesidades que en diversas líneas tienen los habitantes de sus jurisdicciones, manifestadas en la exposición de motivos, para lo cual le corresponde al Estado en su conjunto buscar alternativas y medidas efectivas que permitan superar tal situación. Ahora bien, no es menos cierto que la misma situación la enfrenta el Gobierno nacional en relación con las competencias a él asignadas, y que repercuten de igual manera en el bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de la población nacional.

Bajo esta perspectiva, surgen las siguientes reflexiones que pretenden mostrar la inconveniencia de la modificación a la distribución de las contraprestaciones portuarias entre las entidades territoriales correspondientes y la Nación por intermedio del Instituto Nacional de Vías- INVIAS.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20201080268251



01-06-2020

1. En la justificación inicial del texto, la cual es relevante en este momento debido a que ilustra la visión sobre la cual surge la propuesta, se menciona que las contraprestaciones “(...) *están diseñadas como si fueran un tipo de arriendo debido a que el área donde están ubicados los puertos es zona de uso público y se les otorga el espacio público por medio de una concesión. (...)*”. Esta visión de las contraprestaciones desconoce de manera abierta el espíritu de una concesión portuaria, que aun cuando es diferente a las concesiones reguladas por la Ley 80 de 1993 y las Asociaciones Público Privadas reguladas por la Ley 1508 de 2012, tiene como propósito la “(...) *creación, el mantenimiento y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos (...)*”¹ lo cual constituye una actividad de interés público. La autorización de uso de una zona de uso público y la infraestructura de propiedad de la Nación para el desarrollo de la actividad portuaria tiene como principal objetivo la prestación de un servicio público, fundamental para el desarrollo socioeconómico del país.

Comparar la contraprestación que el concesionario paga por el uso de esa infraestructura y bienes públicos y la cual le genera un beneficio económico razonable, con el pago de un arriendo, que no persigue ningún objetivo más allá de obtener una renta por el aprovechamiento civil o comercial de un bien, sería entender que el propósito de las concesiones portuarias es generar un ingreso para el Estado con el cual cumplir con sus obligaciones generales, por lo tanto la línea de acción estaría enfocada en concesionar tantas áreas como fuera posible para generar mayores ingresos, sin tener en cuenta lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, esto es, que el Estado debe intervenir en la actividad portuaria para planificarla y racionalizarla.

De seguir la lógica expuesta en la exposición de motivos y la cual sustenta la modificación del porcentaje de contraprestación que le corresponde a los municipios y distritos en donde se ubique la concesión, el argumento presentado para justificar la modificación de la distribución de la contraprestación resulta totalmente razonable. No obstante, ello desconoce que la actividad portuaria, cuyo desarrollo fue dispuesto a los particulares sobre la base de la planificación, racionalización y regulación estatal, requiere de la existencia de otros bienes públicos y condiciones propicias para su desarrollo, como lo son los canales de acceso y el *hinterland*, cuyas fuentes de financiación no pueden depender enteramente de la decisión transitoria de un gobierno.

La incertidumbre derivada de esta visión, en la cual el privado responsable de la concesión o potencial concesionario no tendría certeza sobre la disponibilidad de recursos para garantizar o por lo menos propende, por la existencia de condiciones apropiadas de infraestructura para la actividad portuaria, acabaría con uno de los pilares del sistema concebido en la Ley 1 de 1991, esto es, que sea el sector privado quien realice las inversiones necesarias para la construcción y operación de los puertos.

¹ Artículo 1 de la Ley 1 de 1991.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20201080268251



01-06-2020

Que la ley garantice hoy la disponibilidad de unos recursos con destinación específica para que el Estado adelante las obras y gestiones necesarias para permitir la actividad portuaria en lo de su competencia, es la razón principal de la distribución de la contraprestación. Por ello, el argumento principal para no avalar esta nueva distribución de la contraprestación no sería la incapacidad del Estado de destinar los recursos necesarios para atender sus obligaciones en relación con la actividad portuaria, sino que, como lo menciona la justificación inicial del proyecto de ley, en otro sentido, ello llevaría a la “(...) *politización e ideologización de los recursos (...)*” requeridos para ello, y la consecuente incertidumbre para los inversionistas en el desarrollo de la infraestructura portuaria.

Esto, aunado a que los presupuestos propios de las entidades como el INVIAS, resultan insuficientes para atender la totalidad de las actividades solicitadas para mantener en los estándares requeridos la infraestructura de accesibilidad a los puertos, hacen de la contraprestación un elemento fundamental a la hora de avanzar en el mantenimiento de esas condiciones.

2. En línea con lo anterior, es claro que los bienes donde se desarrollan los proyectos portuarios son bienes de propiedad de la Nación, y por lo tanto los beneficios derivados de su explotación pertenecen a ésta para el cumplimiento de propósitos específicos. No obstante, ha sido la voluntad del legislador, y esta cartera lo comparte, que los frutos de la explotación de esos bienes permitan también el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los distritos y municipios donde se encuentran emplazados estos proyectos, como lo viene haciendo.

En estas circunstancias no deben perderse de vista, que este beneficio se genera en tanto la actividad portuaria pueda desarrollarse de manera efectiva, lo cual, como ya se mencionó, depende en gran medida de que las condiciones de acceso a esos puertos sean adecuadas. En este sentido, re direccionar un porcentaje importante de los recursos que constituyen la principal fuente del mantenimiento y generación de esas condiciones adecuadas para la operación de los puertos hacia otros usos sería potencialmente perjudicial para el mantenimiento y buen funcionamiento del sistema de concesiones portuarias y la consecuente generación de recursos de contraprestación.

Por esta razón, este Despacho considera que la distribución actual de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias, tanto en lo referente a la zona de uso público como a la infraestructura de propiedad de la Nación, permite, con algunas limitaciones conocidas, atender los dos propósitos principales que ilustraron esta distribución, es decir permitir el desarrollo adecuado de la actividad portuaria y beneficiar a las comunidades donde la misma se desarrolla.

La incertidumbre ya mencionada que generaría esta redistribución, y la consecuente disminución de la inversión en el desarrollo portuario, reduciría la contraprestación por las concesiones y, por lo tanto, el monto correspondiente al 20% de la contraprestación que perciben los municipios y distritos donde esta actividad se presenta al día de hoy.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20201080268251



01-06-2020

Finalmente, un punto relevante a tener en cuenta es que para la ejecución de las obras públicas a cargo de la Nación relacionadas con la conectividad de los puertos o zonas portuarias, el Instituto Nacional de Vías- INVIAS y Cormagdalena, según lo establecido en las leyes 856 de 2003 y 1242 de 2008, cuentan con los recursos derivados del recaudo de las contraprestaciones portuarias para la profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos, recursos provenientes de los contratos de concesiones portuarias de servicio público o de servicio privado, y sin los cuales se disiparían los dineros públicos, que aunque a veces escasos, contribuyen al desarrollo no sólo de los accesos sino de las mismas regiones donde se encuentran ubicados nuestros puertos.

3. El proyecto, aunque no lo menciona de manera directa, generaría una modificación al párrafo tercero del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, que establece la distribución de la contraprestación de concesiones en los últimos treinta kilómetros del Río Magdalena, y entrega a Cormagdalena la competencia y la obligación sobre las obras de encauzamiento y mantenimiento del canal de acceso a la zona portuaria de Barranquilla, así como el aporte, en conjunto con el INVIAS, de los recursos para la inversión en vías de acceso terrestre a dicha zona.

El nuevo texto propuesto para el párrafo 2 del artículo 7 de la Ley 1 de 1991, modifica esta distribución de responsabilidades dejando a la Nación como responsable de las obras mencionadas, aun cuando ésta no recibe la contraprestación, y dejando a voluntad de Cormagdalena la inversión de recursos en estas actividades, las cuales son determinantes para el correcto funcionamiento de la zona portuaria de Barranquilla.

4. La exposición de motivos del proyecto de ley menciona que *“(...) busca que se distribuyan de una manera más igualitaria los recursos que se generan en lo local, pero que el nivel nacional se los apropia, más aún, cuando cada vez a los municipios y distritos se les adjudica más competencias, las cuales muchas veces no pueden atender debido a falta de presupuesto local (...)”*. No obstante, con este argumento no se demuestran que competencias se han adicionado a los municipios y distritos particularmente en los temas asociados a la actividad portuaria, y se pierde de vista que en relación con los ingresos que generan los proyectos portuarios, son los municipios y distritos quienes perciben los recursos tributarios locales derivados de esta actividad, como lo son el impuesto predial o el impuesto de industria y comercio, sobre los cuales la Nación no participa.
5. En relación con el artículo 3 del proyecto de ley, debe mencionarse que la centralización en el ejercicio de la Autoridad Portuaria Nacional ha permitido los logros alcanzados hasta la actualidad en el desarrollo del sector portuario y más considerando, como lo dice el expositor, la cercanía a las estrellas, lo que le ha concedido obtener una perspectiva superior para observar el sector portuario con visión país y no regional, no sólo los proyectos individuales y territoriales, sino como un sistema integral que busca e impulsa el desarrollo nacional y no el



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20201080268251



01-06-2020

de un municipio o distrito en particular. Es claro que se requiere una visión conjunta en lo global y lo local para que la actividad portuaria se desarrolle de manera adecuada y con los mayores impactos positivos para las regiones correspondientes, pero considera esta Cartera que tal equilibrio se ha dado con el marco legal vigente, sin perjuicio de las posiciones que en diferentes sentidos se puedan presentar al respecto.

Por otra parte, es preciso considerar que actualmente los municipios participan en el otorgamiento de las concesiones portuarias en dos instancias, siendo la primera de ellas la convocatoria a las audiencias públicas dentro del trámite de las solicitudes de concesión, según lo establecido en el *artículo 10 de la Ley 1/91 Intervención de terceros y de las autoridades*, que indica claramente “...y se citará siempre, para que expresen su opinión sobre la conveniencia y legalidad de las solicitudes, al Alcalde del Municipio o Distrito donde se pretenda desarrollar el proyecto,” y la segunda instancia es la definida en el Artículo 80 de la Ley 1617 de 2013, ley de Distritos, en la que se indica que “En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, la Superintendencia General de Puertos y Transporte o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar los puertos e instalaciones portuarias. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.”, lo cual indica precisamente lo contrario a lo manifestado en este proyecto.

Ahora bien, no debe olvidarse que la posición geográfica privilegiada de nuestro territorio permite ofrecer servicios portuarios de cobertura nacional, promoviendo la competitividad del país y no aisladamente y de manera desagregada el desarrollo de regiones, ya que bajo este esquema tales regiones entrarían en competencia para capturar el mercado de las líneas marítimas internacionales, situación que promovería el ejercicio de posiciones dominantes en el mercado para alcanzar la meta de captura de esa demanda de servicios portuarios; esta circunstancia ha hecho que la política portuaria en sus componentes de planeación, regulación y administración haya sido enfocada a la integración territorial nacional y no a su segregación.

Es así como con el esquema actual se han obtenido los siguientes resultados:

- La definición Zonas Geográficas: donde funcionarían los puertos, con el fin de promover el comercio y reducir el impacto ambiental y turístico.
- Las Inversiones públicas y privadas: el Estado apoyará y fomentará la inversión en las actividades portuarias que conduzcan a modernizar el manejo de la carga y reducir los costos portuarios y de transporte y aumentar la eficiencia en el uso de las instalaciones.
- Las metodologías generales: para establecer las contraprestaciones que se cobren a cambio de las concesiones portuarias y las tarifas de los servicios al público por las sociedades portuarias.

Bajo esta perspectiva, al analizar el texto que se adiciona al artículo 80 de la Ley 1617 de 2013, se evidencia que el mismo generaría una desagregación y segmentación radical en la definición del sistema portuario colombiano, al establecer una competencia prevalente en aspectos tan fundamentales para



La movilidad
es de todos

Mintransporte

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20201080268251



01-06-2020

el ordenado, integral y eficiente desarrollo del mismo como la regulación y autorización de servicios portuarios, el ordenamiento y autorización para el desarrollo de la infraestructura, funciones que hoy ejercen otras entidades y que generarían una desarticulación de la institucionalidad portuaria.

La institucionalidad portuaria ha sido un elemento de gran debate, tratado en instrumentos como el Plan Nacional de Dragados o el Plan Maestro de Transporte Intermodal, y es un tema sensible a los ojos de todos los actores que intervienen en la actividad portuaria, debido a los impactos que tal elemento tiene sobre las condiciones de seguridad jurídica para los interesados. Por esta razón, es que actualmente el Ministerio de Transporte, responsable de la adopción de la política portuaria, se encuentra en el proceso de suscripción de un convenio con la Universidad de Los Andes para la realización de un estudio de institucionalidad y gobernanza del sector portuario, cuyo resultado indicará ajustes requeridos para garantizar la planeación integral estratégica de este sector y de la economía nacional, considerando los cambios que por causa de la emergencia mundial ocasionada por la pandemia deba enfrentar Colombia para mantener e incrementar su participación desde este sector de servicios en el concurso internacional.

Finalmente, reconocemos la importancia de la labor legislativa y este Despacho esta presto a colaborar brindando aportes y ayudando a construir iniciativas que fortalezcan al país, sin embargo, muy amablemente solicitamos sean tenidas en cuenta las observaciones planteadas por este despacho al momento de la discusión y votación del presente proyecto de ley.

Cordialmente,

ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ
Ministra de Transporte

Aprobó: Olga Lucía Ramírez. - Viceministra de Infraestructura

Revisó: Sol Ángel Cala Acosta. - Asesora Ministra de Transporte

Pablo Mejía. - Director de Infraestructura

Diego Alfonso Velásquez. - Asesor Ministra de Transporte

Proyectó: Maria Alejandra Onzaga.- Oficina Enlace Congreso