



Departamento
Nacional de Planeación



CONPES PARA LA GENTE 4118

La Política Nacional Portuaria,
un futuro hacia el mar



La Política Nacional Portuaria, un futuro hacia el mar¹

Sugerencia de citación: Departamento Nacional de Planeación. (2024). *CONPES para la gente 4118: la Política Nacional Portuaria, un futuro hacia el mar.*

Seguro que todos tenemos en la memoria la imagen de una pequeña retroexcavadora intentando mover inútilmente, desde la orilla del Canal de Suez, un colosal buque de carga encallado. Se trataba del Ever Given, un barco de origen taiwanés con capacidad para 20.000 contenedores que el 23 de marzo del 2021 hizo detener repentinamente, y durante siete largos días, el comercio de Europa y de medio mundo. Sumadas todas las pérdidas, la cifra final llegó a unos 10.000 millones de dólares y provocó un decrecimiento del comercio internacional cercano al 0,4% ese año.

Ese caso anecdótico nos recordó entonces una verdad del tamaño de ese buque: la economía de todo el planeta depende del transporte marítimo, que es tremendamente vulnerable. Datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo revelan que ocho de cada diez toneladas que se comercian en el mundo entero se transportan en barco, lo cual equivale a siete de cada diez dólares, si se lee en términos de valor.

Aunque hemos mejorado, nuestra vulnerabilidad viene de mucho tiempo atrás e incluso antes de la década de los noventa dependíamos de una sola entidad: la Empresa Puertos de Colombia, más conocida como Colpuertos. Tamaña fragilidad llevó a que en 1991 el Congreso de la República decidiera trasladar la administración de la infraestructura a sociedades portuarias de carácter privado y obligara a todo el gabinete presidencial a pronunciarse cada dos años sobre las decisiones que garantizaran la sostenibilidad y la expansión portuaria. Esto último no es una exageración: textualmente, la Ley 1 de 1991² le asignó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), instancia en la que tienen asiento todos los ministros, la tarea de aprobar, cada dos años, un plan de expansión portuaria presentado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

¿Qué sentido tenía sentar a todo el gabinete a pensar en los puertos? Pues que quizás el entonces ministro de Obras podría juzgar la convivencia de las inversiones en instalaciones portuarias para aprovechar así cambios tecnológicos

¹ En esta edición del CONPES para la gente se sintetiza el contenido del Documento CONPES *Política Nacional Portuaria: modernización y sostenibilidad de la actividad portuaria y su articulación con el territorio*, aprobado el 14 de julio de 2023. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4118.pdf>.

² Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67055>.



del sector e integrarlos con el resto de la infraestructura de transporte, pero para conseguir este objetivo tendría que buscar consensos en otros temas igual de trascendentales. Esa nueva ley obligaba a definir las regiones y zonas portuarias, señalar la inversión pública que apalancaría la privada, definir las contraprestaciones por concesiones y establecer las metodologías adecuadas para la autorización de tarifas a las sociedades portuarias, lo cual obviamente influiría en los precios que afectarían toda la economía.

Desde la expedición del Estatuto de Puertos Marítimos en 1991 hasta la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014³, se expidieron ocho documentos CONPES. En esa última norma, se eliminó discretamente del estatuto solo una frase: “cada dos años”. Y hasta ahí, más o menos, llegó la historia. En 2013 el país conoció el último Documento CONPES sobre el tema: el 3744, llamado *Política portuaria para un país más moderno*⁴. Bien sea que nos hayamos convertido en un país más moderno o que no lo hayamos hecho, lo cierto es que esta política no se volvió a actualizar hasta hoy.

Es verdad que diez años después de ese último documento y a más de 30 años de esa institucionalidad definida en 1991 el país ha progresado en ese tema. La expansión portuaria ya no es un problema tan urgente. De hecho, nuestra capacidad instalada supera sustancialmente la demanda: en 2022, aunque nuestros puertos podían atender hasta 467 millones de toneladas anuales, se recibieron 168 millones. Todo ello, además, en un ambiente competitivo en el que operan 97 concesiones portuarias.

Pero surgieron problemas nuevos y se agudizaron otros más, y es por todo ello que el gobierno del presidente Gustavo Petro se dio a la tarea de actualizar, por fin, la política portuaria. El Documento CONPES 4118 *Política Nacional Portuaria: modernización y sostenibilidad de la actividad portuaria y su articulación con el territorio* se enfocó en solucionar una serie de problemas críticos del sector, agrupados en seis ejes estratégicos. En este informe nos concentraremos en algunos de ellos y en la forma como el Gobierno nacional se propuso organizar el sector para avanzar definitivamente en la solución de estos asuntos.

Paradójicamente, la planeación existente en el sector, que sirve para conectarnos, para importar y exportar mercancías desde y hacia el resto del mundo e integrar las regiones del país, está desconectada. La primera problemática que se identifica en este documento CONPES es la de una creciente desadaptación al entorno global y territorial. Los instrumentos de planeación existentes no están actualizados y las metodologías para su construcción no incorporan nueva información. El Plan de Ordenamiento Físico, Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos no se articula adecuadamente con los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios involucrados y aledaños ni con los planes de gestión ambiental regional de las corporaciones autónomas, entre otros.



³ Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680917>.

⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3744.pdf>.



Un elemento preocupante de este asunto es que el estudio con el que se elabora la metodología de zonificación, que sirve para caracterizar y delimitar la zona marino-costera en función de sus aptitudes ambientales y físicas, es obsoleto. Aunque la política portuaria del 2002⁵ solicitaba actualizar dicho estudio cada dos años, el último disponible es del 2008, hace ya 15 años. Con esos datos, por supuesto ya en desuso, se construyen los mecanismos que orientan la toma de decisiones respecto a la ubicación de futuros proyectos portuarios. Para que se haga una idea, es como si le pidieran analizar medios digitales y hacer una estrategia de comunicaciones con una muestra que literalmente se ha construido antes de Twitter y de Instagram. Va usted a ciegas.

¿El resultado? Pues que hoy la política no define adecuadamente principios de sostenibilidad ambiental —algo que era ciertamente débil en las agendas mundiales de desarrollo en el 2008— y no se adapta a los cambios y demandas actuales ni a su modernización: en suma, es muy difícil. Al tiempo, la deficiencia en la información afecta el control efectivo de emisiones de gases de efecto invernadero, vertimientos y erosión costera, entre otros problemas serios.

Una agenda ambiental y social que aún no flota

Ya se explicó que el control ambiental es difícil si no hay buena información y si los instrumentos de planeación no están conectados. Pero los problemas con el medio ambiente no paran ahí. En Colombia, la industria portuaria no está obligada a entregar reportes de sostenibilidad ni tampoco cuenta con estándares definidos en caso de que exista siquiera la intención de elaborarlos. O sea que si algún operador portuario —como los hay— es responsable y juicioso con la agenda ambiental y construye reportes igual de responsables y juiciosos no hay con qué compararlos para saber si vamos bien como país.

Todo esto genera deficiencias de información para la toma de decisiones frente a elementos ambientales y sociales en el marco de la gestión de los contratos o las figuras contractuales vigentes y futuras.

Un asunto adicional es el de las fuentes no convencionales de energía renovable. En general, el tema es profundo y complejo, y para ello hay otros documentos CONPES (por eso le recomendamos que no deje de leer esta serie de publicaciones). Pero, para que se haga una idea, actualmente el país no cuenta con una estrategia de incentivos que permita la adopción de nuevas tecnologías relacionadas con las fuentes no convencionales en el sector portuario, como sucede en el caso del hidrógeno verde.

Al no tener incentivos, no hemos logrado la inclusión de tales tecnologías en los planes de inversión del sector, en las condiciones del negocio o en el desarrollo de nueva infraestructura portuaria. Lo de fondo aquí es que no nos

⁵ Documento CONPES 3164, *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia, plan de acción 2002-2004*, aprobado el 10 de mayo de 2002. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3164.pdf>.



hemos puesto de acuerdo. Existe ambigüedad de criterios técnicos, legales y financieros que permita no solo el cumplimiento de las metas en términos ambientales, sino que también impide que el sistema portuario garantice su competitividad frente a las tendencias mundiales en estos temas.

¿Y qué pasa con la huella de carbono de los puertos? Pues no sabemos, y eso es muy grave. Aunque el uso de energías limpias en la actividad portuaria —y en el transporte en general— es muy bajo, hoy no hay cómo medir y monitorear las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la cadena marítima de suministro. Y ni se diga qué pasa cuando la carga es refrigerada, algo que obviamente hace que se consuma mucha más energía.

Por último, la gente. Y no solo nos referimos al lugar de este párrafo en esta sección, sino que, tristemente, las comunidades sí han estado en ese lugar. Para nadie es un secreto que existen relaciones conflictivas entre los puertos y las comunidades de las áreas circundantes. Cada tanto llegan casos a los titulares de prensa, dolorosamente ya en cuidados intensivos, de conflictos sociales en los puertos de Buenaventura y de La Guajira. Las comunidades, vulnerables en su mayoría, reclaman que no reciben beneficios directos de la operación, y, por el contrario, sí son impactadas por efectos negativos sobre su bienestar debido al encarecimiento de bienes y servicios locales y el deterioro de los ecosistemas, entre otras problemáticas. Hay excepciones, pero hace falta, con urgencia, una gestión social que implemente mecanismos concertados que establezcan acuerdos sobre medidas compensatorias y que promuevan una verdadera inclusión.

Llegando a este punto, quizás usted se empiece a preguntar si los problemas que enfrentan los puertos en Colombia son así de intangibles. Después de todo, no hemos hablado sino de instrumentos de planeación y lós ambientales mal medidos. Pero no. Por supuesto, el asunto también toca el bolsillo: el de los operadores privados, el de los usuarios portuarios, el de los Gobiernos y, claro, indirectamente, también el suyo.

Los economistas suelen llamar *desbalances* a lo que simplemente son cuentas que no cuadran. La demanda de inversión del sistema portuario no cuadra con la disponibilidad presupuestal para financiarla. El desbalance entre la destinación específica de los recursos captados por el Estado por concepto de contraprestación portuaria y la demanda de inversión en infraestructura de acceso intermodal a los puertos hace que los inversionistas privados no tengan incentivos suficientes. Y, otra vez, los economistas señalan que son los incentivos los que tienen que impulsar las inversiones adicionales a las establecidas en los planes de los respectivos contratos de concesión. Como el entorno suele cambiar más rápido que lo que queda escrito en los contratos, la falta de incentivos posteriores conduce necesariamente a la obsolescencia.

¿En qué se está dejando de invertir? Pues en obras y tecnología, necesarias para la actividad misma y para todas las cadenas logísticas. Los puntos de acceso terrestre, fluvial y marítimo a los puertos están generando cuellos de botella que afectan la actividad portuaria. Ahí hay que invertir. El resultado de no hacerlo es que la competitividad de los servicios portuarios, en términos de tiempo y costos, disminuye.





Pensaría uno que nada de esto afecta el bolsillo, pero no es así. Basta recordar que en 2021, por temas de seguridad y orden público, la logística de los contenedores se interrumpió y generó enormes aumentos en los fletes. De acuerdo con la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex), si se compara el inicio de la pandemia con esa conjunción del caos de ese año (contenedores parados en China, protestas en el puerto y en todo el país, coletazos del covid-19 e incluso el desastre del Ever Given), las alzas en los fletes llegaron hasta el 450%. Y la inflación se disparó.

A este escenario se sumó un bajo nivel de servicios ofrecidos por los operadores portuarios en relación con actividades de entrega, recepción y manipulación de contenedores vacíos. En líneas generales, la falta de regulación de estos actores de la cadena logística, sumada a la precariedad de las plataformas tecnológicas para el llamado *enturnamiento* (en resumen: informar que un buque o un contenedor está disponible) y a los retos en infraestructura para el acceso y los horarios de atención, en últimas, terminan generando sobrecostos y tiempos mayores que nos afectan a todos y, en especial, a su bolsillo.

En cualquier curso básico de economía se aprende que los mercados funcionan siempre y cuando los mecanismos de precios reflejen, al menos en forma razonable, el valor que se le da a las cosas. Unos cuantos cursos más adelante, se aprende algo aún más obvio: el precio de un servicio o de un bien tiene que cubrir en forma suficiente los costos asociados a su prestación o producción. Fácil: si no es así, el Estado tiene que ayudar recurriendo a los impuestos o alguien quiebra.

Los operadores portuarios colombianos prestan cuatro servicios en condiciones de mercado, pero bajo esquemas tarifarios regulados: el muellaje, el uso de la infraestructura, los servicios públicos y el almacenaje. Existen además otras tarifas que actualmente son cobradas y no están reguladas, que se definen bajo un entorno de libre competencia según el comportamiento del mercado portuario.

La regulación vigente (incluida en la Resolución 723 de 1993 de la Superintendencia de Transporte, que, por cierto, es todo un caso de microeconomía aplicada) establece que las sociedades portuarias deben implementar una tarifa ajustada a la tasa interna de retorno —la famosa TIR— para los servicios de muellaje y uso de instalaciones. A la Superintendencia de Transporte le corresponde la construcción de los flujos de caja de los puertos estimados a diez años y, con ello, estimar las tarifas.

¿Cuál es el problema? Que a lo largo de los años se ha evidenciado cómo la rigidez del esquema tarifario de los servicios portuarios se ha convertido en un obstáculo para su adaptación a las condiciones de mercado del mundo entero. No se reconocen particularidades de los proyectos y el Estado, en esencia, aún mantiene su dedo en el gatillo: el estatuto portuario estableció que el Gobierno tiene potestades para autorizar a los operadores la fijación libre de tarifas, pero, en todo caso, las regula mediante resoluciones. Ello, pese a que la liberación completa de estos cobros ha sido recomendada en varios estudios, incluyendo uno del Departamento Nacional de Planeación (DNP).





En cuanto al tema de las contraprestaciones portuarias, el CONPES vuelve a brillar porque el artículo 2 de la Ley 1 de 1991 le da instrucciones específicas para armar las metodologías que deben aplicarse de modo general en las concesiones portuarias. Es decir, le corresponde al Consejo de Ministros definir cuánto le deben pagar los concesionarios al Estado colombiano por darles permiso para operar los puertos.

¿Qué hace el Estado con esa plata? Si los cálculos están bien hechos, debería alcanzar para financiar la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, incluyendo obras de mitigación ambiental. La plata debería ser suficiente para contratar labores de dragado, de mantenimiento o de profundización y para construir y mantener estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación. Y algo muy importante, pero, por lo mismo, muy difícil hasta ahora: invertir en vías de acceso terrestre, férreo, acuático y fluvial para los puertos del respectivo distrito o municipio portuario.

Para que se haga una idea de la magnitud y la relevancia del tema, hoy esos recursos de contraprestación se acercan a los 200.000 millones de pesos, contando los principales puertos. De esta cifra, un 80% se ha destinado a la Nación y un 20% al distrito o municipio.

El problema aquí es que existen múltiples de metodologías de contraprestación portuaria. Los incentivos son dispares en cada zona y, en consecuencia, las condiciones de los contratos de concesión son desiguales. De hecho, las metodologías incluyen variables muy dispersas, como cobros relacionados con línea de playa, productividad, infraestructura portuaria, uso y capacidad de dicha infraestructura, compensaciones por uso de bienes públicos, tráfico gestionado e incluso el siempre incierto costo de oportunidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida* (DNP, 2023), hace unas apuestas ambiciosas frente a lo que debe ser una política portuaria y aborda el tema de dos formas: en lo directamente sectorial, se propone enfrentar cada problema señalado hasta ahora con principios de sostenibilidad y competitividad, pero va más allá y se orienta después en lo que toca, el para qué de los puertos. La actividad portuaria no existe porque sí. Funciona para garantizar el derecho humano a la alimentación, para permitir que nuestras empresas se transformen productivamente y se internacionalicen, y para que se catalice la acción climática. Sirve para que nuestras regiones converjan en cuanto a desarrollo y se logre la equidad y la justicia social en un país tan desigual como el que hasta hoy tenemos.

Pero, al tiempo, el Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2023) reconoce que los puertos son claves en el ordenamiento del territorio alrededor del agua y en el logro de la justicia ambiental, y por eso propone proteger los determinantes ambientales que inciden en la oferta del recurso hídrico para el desarrollo de infraestructura funcional y de servicios con impacto regional. Suena enredado, pero en la práctica es la solución al primer problema: que se articulen los instrumentos de planeación, que se actualice la información ambiental y que los puertos tengan una agenda clara de sostenibilidad.





Y por supuesto que no todo es obvio. El Plan Nacional de Desarrollo propone que el desarrollo regional alrededor de la infraestructura portuaria haga énfasis en los servicios de transporte intermodal, que incluyan corredores férreos y fluviales y que se articulen con la red de carreteras del país. Que este proceso ayude a garantizar el derecho humano a la alimentación facilitando el acceso físico a los alimentos a través del desarrollo de cadenas de suministros eficientes que tengan como soporte la infraestructura de transporte basada en corredores carreteros, fluviales y marítimos.

El Documento CONPES 4118 es un primer y definitivo paso para materializar todo esto. En primer lugar, le dice al DNP, al Ministerio de Transporte, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, al Servicio Geológico Nacional, al Ministerio de Interior y a la Unidad de Gestión de Riesgo que se sienten rápidamente a planificar el territorio. Para ello, además, asigna un recurso indicativo de casi 2.000 millones de pesos. De allí, y muy rápido, en el 2024, debe salir un nuevo plan de ordenamiento físico portuario y ambiental de los litorales colombianos.

Al mismo tiempo, organiza la actualización de los planes maestros y los modelos de transporte y capacidad portuaria, y construye nuevas tipologías diferenciales para entender y administrar mejor los puertos que ya existen. Todo esto, por primera vez en más de una década.

¿Recuerda que antes anotamos que las prácticas ambientales y de responsabilidad social empresarial eran un poco a discreción de los operadores? Pues en el Documento CONPES 4118 se prevé reglamentar una metodología bajo estándares internacionales para medir la huella de carbono y determinar así el proceso de disminución de las emisiones de CO₂. Además, en el documento se organizan las metodologías para los reportes de sostenibilidad, para que sean serios y tengan objetivos, metas y evaluaciones, entre otros.

Aunque usted, ni en este ni en ningún documento CONPES de política, va a encontrar proyectos grandes y financiados —pues no es el instrumento para eso—, en este documento sí se señala que las entidades responsables se deben dedicar a pensar en proyectos para el desarrollo del hidrógeno verde con un manejo responsable de ese material, por ejemplo, o de dragados, mediante incentivos claros al sector. Dispone además una nueva relación con las comunidades y organiza la implementación de medidas integrales de responsabilidad social de las comunidades étnicas del área de influencia de los desarrollos portuarios.

En cuanto a los esquemas de regulación tarifaria y de contraprestación en los puertos, en el documento se le dice al Gobierno nacional que arranque por donde debe ser: la información. ¿Más estudios? Puede que sí, pero es que, como le contamos, el problema de fondo en la regulación tarifaria y de contraprestación estaba en que la información acerca de las características y el funcionamiento de los mercados de servicios portuarios era muy imperfecta. Por supuesto que un paso en ese sentido puede mejorar sustancialmente la capacidad de la Superintendencia para hacer inspección, vigilancia y control, y para definir, a la postre, tarifas portuarias adecuadas.

Para terminar, las obras. Es cierto que muchos documentos CONPES pueden generar frustración a primera vista cuando uno se da cuenta de que no destinan



mucha plata a la solución de problemas enormes. En este caso, el componente de infraestructura tiene un recurso muy modesto, que usted puede consultar en la página web del SisCONPES (<https://sisconpes.dnp.gov.co/>) accediendo a la consulta del Documento CONPES 4118. Pero lo importante es lo que esas decisiones habilitan. Los documentos CONPES funcionan como gatillos institucionales que detonan procesos grandes y complejos. En este caso, se prevé que el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura, el Instituto Nacional de Vías y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena apalanquen directa e indirectamente inversiones por el orden de los 11 billones de pesos tanto en accesos carreteros, ferroviarios y fluviales, pasando por los mismos dragados, hasta el desarrollo de patios de contenedores y de entornamiento.

La Política Nacional Portuaria, en esencia, es una mirada de Colombia hacia el mar. No es todo lo que hay que hacer, pero es una de esas cosas imprescindibles, que deben pasar con urgencia si queremos integrarnos exitosamente con el resto del mundo. Transitar por esta ruta nos llevará, al final, a que ningún buque de carga pueda borrarlos accidentalmente algún día del mapa.

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

