

BASES JURÍDICAS Y GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUERTO  
MARÍTIMO EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

ALEJANDRO IBARRA IBARRA.  
LUIS FERNANDO LÓPEZ KERGUELEN.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO  
BOGOTÁ D.C.

2015.

BASES JURÍDICAS Y GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUERTO  
MARÍTIMO EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

ALEJANDRO IBARRA IBARRA  
LUIS FERNANDO LÓPEZ KERGUELEN

Trabajo de tesis para optar el título de Abogado.

Asesor de Tesis  
Ernesto Vergara Parra  
Magister en Gestión Portuaria y Logística Integral.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO  
BOGOTÁ D.C.

2015

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Bogotá, 26 de mayo de 2015

## **DEDICATORIA**

*“Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un esfuerzo total es una victoria completa.”*

**Mahatma Gandhi**

## **AGRADECIMIENTOS**

*Para Dios, por ser nuestro compañero constante e incondicional; para nuestros padres, por sus enseñanzas tan valiosas y su amor comprensivo; a nuestra familia, nicho de valores irremplazables; a nuestro asesor de tesis, por los conocimientos compartidos.*

*A todos gracias, este triunfo también es de ustedes.*

## **NOTA DE ADVERTENCIA**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de grado. Solo velara que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque los trabajos de grado no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellos el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

*Artículo 23 de la Resolución N° 13 de Julio de 1946  
Pontificia Universidad Javeriana*

## CONTENIDO

LISTA DE GRÁFICOS .....	8
LISTA DE TABLAS .....	10
LISTA DE ANEXOS. ....	11
RESUMEN .....	12
INTRODUCCIÓN .....	13
1. JUSTIFICACIÓN.....	15
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....	16
3. BASES JURÍDICAS.....	18
3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. ....	18
3.2. ESTATUTO DE PUERTOS MARÍTIMOS O LEY 1 DE 1991.....	19
3.2.1. <i>Disposiciones generales</i> .....	19
3.2.2. <i>Planes de Expansión Portuaria</i> .. ....	19
3.2.3. <i>Condiciones Técnicas de Operación</i> . ....	20
3.2.4. <i>Asociaciones Portuarias</i> .....	21
3.2.5. <i>Concesión portuaria</i> .. ....	21
3.2.6. <i>Concesionarios</i> .....	21
3.2.7. <i>La contraprestación</i> .....	22
3.2.8. <i>Plazo y Reversión</i> .....	24
3.2.9. <i>Proceso</i> .....	24
3.2.10. <i>Régimen tarifario</i> .....	25
3.2.11. <i>Restricciones indebidas a la competencia</i> .....	26
3.2.12. <i>Reorganización del sistema portuario</i> .....	26
3.2.13. <i>Autoridades de los puertos / Aspecto institucional</i> . ....	27
3.2.14. <i>Sociedades y operadores portuarios</i> .. ....	35

3.2.15.	<i>Operaciones y operadores portuarios.....</i>	36
3.2.16.	<i>Régimen de transición..</i> .....	37
3.2.17.	<i>Disposiciones varias.</i> .....	38
<b>4.</b>	<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1.</b>	<b>INICIATIVA PRIVADA. ....</b>	<b>41</b>
<b>4.2.</b>	<b>PLANIFICACIÓN. ....</b>	<b>41</b>
<b>4.3.</b>	<b>ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD.....</b>	<b>44</b>
4.3.1.	<i>Selección de la Ubicación Óptima. ....</i>	45
4.3.2.	<i>Potencial de Carga.....</i>	50
4.3.2.1.	<i>Productos Agropecuarios.....</i>	52
4.3.2.2.	<i>Silvicultura. ....</i>	54
4.3.2.3.	<i>Pesca.....</i>	54
4.3.2.4.	<i>Actividad Minera.....</i>	55
4.3.2.5.	<i>Cemento y materiales de construcción.....</i>	56
4.3.2.6.	<i>Hidrocarburos.....</i>	56
4.3.2.7.	<i>Contenedores atraídos. ....</i>	57
4.3.3.	<i>Presencia de Afrocolombianos, Indígenas y otras Comunidades Vulnerables.....</i>	60
<b>4.4.</b>	<b>ADQUISICIÓN DE LOS PREDIOS. ....</b>	<b>63</b>
<b>4.5.</b>	<b>CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD PORTUARIA. ....</b>	<b>66</b>
<b>4.6.</b>	<b>ESTUDIO DE FACTIBILIDAD (TÉCNICOS; JURÍDICOS; .....</b>	
	<b>ECONÓMICOS Y FINANCIEROS; AMBIENTALES).....</b>	<b>67</b>
4.6.1.	<i>Criterios de Planificación Según el Plan Maestro del Puerto.....</i>	67
4.6.2.	<i>Evaluación del Impacto Ambiental.....</i>	68
4.6.3.	<i>Factibilidad Financiera del Proyecto. ....</i>	72



4.6.3.1. <i>Equity</i> .....	75
4.6.3.2. <i>Deuda</i> .....	77
4.6.3.2.1. <i>Deuda subordinada</i> .....	77
4.6.3.2.2. <i>Deuda principal</i> .....	77
4.6.3.3. <i>Project Finance</i> .....	80
4.7. PLAN DE ACCIÓN PORTUARIO.....	82
4.8. TRÁMITE DE LA LICENCIA AMBIENTAL. ....	83
4.9. TRÁMITE DE LA CONCESIÓN PORTUARIA.....	87
4.10. INTERVENTORÍA.....	94
4.11. CONSTRUCCIÓN DE LA TERMINAL PORTUARIA.....	95
4.11.1. <i>Contrato EPC (Engineering, procurement, and construction)</i> . ....	99
5. DESARROLLO DE PROYECTOS Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS (ZONAS FRANCAS Y AGENCIAS DE ADUANAS) .....	101
5.1. ZONA FRANCA DE PROPÓSITO ESPECIAL.....	101
5.2. ZONA FRANCA PERMANENTE MULTIPROPÓSITO.....	105
5.3 AGENCIA DE ADUANAS.....	107
6. CONCLUSIÓN.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	111
ANEXOS. ....	120

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Organigrama sobre Autoridades del Estado que intervienen en la Adjudicación de la Concesión Portuaria.	22 28
<b>Gráfico 2.</b> Mapa General. San Antero.	41
<b>Gráfico 3.</b> Zona de Punta Bello.	44
<b>Gráfico 4.</b> Vista aérea de Punta Bello – Haskoning B.V.	62

## **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Destinos entre San Antero y principales ciudades del país.

51

Tabla 2. Cuadro 2. Estimativo de los productos que se podrían transportar (en tonelaje).

52

Tabla 3. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el estudio Técnico y el

Diseño de un Puerto Marítimo en Punta Bello.

79

## **LISTA DE ANEXOS.**

ANEXO A. Estudio de la Empresa Hasconing B.V.

ANEXO B. Modelo de Gestión Del Proyecto Portuario de Ernesto Vergara.

ANEXO C. Cuadro Esquema de financiación.

ANEXO D. Cuadro resumen de proyecciones de carga.

ANEXO E. Mapa de resguardos, grupos indígenas y afro-colombianos.

ANEXO F. Comunicación de la Gobernación de Córdoba a la Aero civil.

ANEXO G. Comunicación de la Aero civil a la Comisión Regional de Competitividad.

ANEXO H. Comunicación de la Comisión Regional de Competitividad a la Aero civil.

## **RESUMEN**

El departamento de Córdoba en la costa Caribe colombiana, si bien tiene 130 kilómetros de línea de playa, no cuenta con una infraestructura portuaria que le permita al sector productivo y a los dueños de la carga de esta zona del país, transportar sus productos sin necesidad de trasladarlos hasta los puertos de Cartagena o Barranquilla. Al igual que sucede en los departamentos de Sucre, Sur de Bolívar, Antioquia y Eje Cafetero. Situación que genera sobrecostos que se reflejan en los precios y la competitividad de los productos. Lo anterior podría solucionarse mediante la construcción y puesta en funcionamiento de un nuevo puerto en las costas del departamento de Córdoba, lo que contribuiría enormemente a maximizar el uso de recursos gracias a una logística de transporte más eficiente; conveniente esto para las relaciones comerciales del país de cara a la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio que viene suscribiendo Colombia con otros países, como los Estados Unidos, Canadá, Centroamérica y la Unión Europea.

## INTRODUCCIÓN

A nivel global, ocho de cada diez personas viven en mercados emergentes. Su futuro depende de construir economías sólidas y estables. Condición que conlleva a la pregunta sobre ¿cómo crear una economía preparada para los retos actuales, capaz de competir a nivel global y apta para los retos del mañana? La respuesta, es sencilla pero a la vez compleja en su ejecución. Atiende en contar con la capacidad de establecer conexiones comerciales con el mundo; puertos por los que pueda pasar el comercio sin dificultades, con una infraestructura y una logística que la respalde e incluya personas con capacidades de hacer funcionar estas puertas de enlaces, como una buena parte de esta solución. Es por ello que, la generación de capacidades locales para la promoción del desarrollo económico de la región cordobesa y del país en general, requiere emprendimientos dirigidos a aprovechar los distintos potenciales, propios del territorio nacional y en particular este departamento, que por su ubicación geográfica privilegiada, está encaminado en convertirse en asiento importante para el fenómeno de descentralización industrial que hoy en día está viviendo el país.

Por su ubicación geográfica privilegiada, Córdoba, puede convertirse en un asiento importante para el fenómeno de descentralización industrial que hoy en día está viviendo el país, y un puerto de servicio público multipropósito en las costas de este departamento, desempeñaría un rol indispensable en el desarrollo económico del mismo y los departamentos aledaños.

Por lo tanto, se ha desarrollado la presente monografía con los siguientes objetivos:

Generales.

- Realizar un estudio pormenorizado de las distintas áreas del derecho que se encuentran inmersas en el desarrollo de proyectos portuarios, así como los actores institucionales que se relacionan con la actividad portuaria, que permita desarrollar el proyecto con buenas bases jurídicas.

- Establecer un modelo de gestión para la construcción de un puerto marítimo en la costa cordobesa desde el punto de vista jurídico, que intente establecer cuáles son las formas jurídicas más convenientes y el orden más apropiado para implementarlas, y que busca construir una estructura jurídica eficiente en pro de ahorrar costos tiempo y riesgos a los inversionistas de un proyecto de este estilo en el departamento e identificando las distintas áreas del saber que deben estar articuladas para el desarrollo del mismo.

#### Específicos.

- Contemplar la dotación para el departamento Córdoba, de una instalación portuaria que le permita al sector productivo ser más competitivo en la exportación e importación de bienes y servicios, sobre todo ahora, que se han firmado y se están tramitando varios tratados de libre comercio.
- Identificar ciertos productos y las cadenas logísticas de los mismos que podrían llegar a utilizar las instalaciones portuarias.
- Identificar figuras jurídicas que puede que jueguen un papel complementario al puerto y que podrían generar eficiencias e incentivos para la construcción y el funcionamiento de la instalación portuaria así como la inversión en la misma.

## **1. JUSTIFICACIÓN**

El proyecto es prioritario para el desarrollo sostenible del departamento de Córdoba y el bienestar social de los habitantes de esta zona del país, pues crea fuentes de trabajo e incentiva la participación del sector público, los empresarios y la comunidad en este tipo de proyectos.

El beneficio económico del proyecto, se refleja en la reducción de costos logísticos para la exportación e importación de bienes y servicios; una mayor y mejor movilización de volúmenes de carga y la generación de empleo directo e indirecto.

La realidad macroeconómica presiona y acelera la demanda de una nueva infraestructura portuaria por el Atlántico. Por lo anterior buscamos que Córdoba, demás departamentos vecinos como Sucre, Antioquia, Eje Cafetero y todo el país en general puedan contar con una alternativa más que les permita transportar sus productos hacia Norteamérica, Centroamérica, Europa y los países asiáticos a través del canal de Panamá. Lo anterior, sin duda, coadyuvará en el propósito de industrializar al departamento de Córdoba y de convertir esta zona del país en un nuevo polo de desarrollo, insertándolo de manera protagónica en la economía nacional y en el comercio internacional.



## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Los puertos han dejado de ser considerados como nodos aislados de transferencia de carga, para constituirse en puntos de concentración de tráfico, donde la inevitable ruptura de los modos de transporte marítimo y terrestre, permite alcanzar una cantidad cada vez mayor de valor añadido, convirtiéndose a la vez en esferas propicias para el emprendimiento local y nacional.

Las ventajas competitivas del desarrollo logístico obligan a las autoridades portuarias a reforzar su orientación estratégica y operacional, con el objeto de posicionar a los puertos como puntos claves de las cadenas de transporte optimizando. Pues a pesar de ser puntos de ruptura de carga, los puertos han de procurar como primera estrategia básica, un flujo de mercancías que sea rápida y eficaz.

En razón de lo anterior, una operación portuaria debe tener en cuenta lo siguiente:

- La optimización del flujo físico de la mercancía junto al de la información que la acompaña.
- La armonización y coordinación entre los distintos eslabones de la cadena portuaria (manipulación, transporte, almacenamiento, distribución).
- La articulación de los distintos agentes implicados en el funcionamiento del puerto con los empresarios, el sector público y la academia.

Por otro lado, la estrategia debe estar orientada al desarrollo de actividades logísticas que incrementen la competitividad de la región, donde las zonas francas y las agencias de aduana cumplen un papel importante.

Es pertinente tener en cuenta que la disponibilidad de servicios competitivos y fiables permite ofrecer un mecanismo de tránsito en condiciones más favorables. Es así que la eficacia del sistema de transporte integrado, se compone de tres factores: costos, tiempo de transporte y servicio.

De ahí la importancia de este estudio, que tiene por objeto la posible construcción de un puerto de forma más eficiente, utilizando una estructura de financiación que aproveche de la mejor manera los incentivos que otorga la legislación. Esto con el fin, de que la infraestructura resultante pueda contar con los servicios y la estrategia mencionados; generando una alternativa de transporte más rápida y económica para la industria colombiana, fomentando el desarrollo de la región y calidad de vida a través de la creación de nuevos empleos.

### **3. BASES JURÍDICAS**

La normatividad portuaria, es clave en la concepción y desarrollo del modelo de gestión que se quiere adoptar para la construcción, operación, administración y mantenimiento de un puerto marítimo. Por ello, se hace necesario identificar y conocer el alcance de dichas disposiciones legales con el fin de adelantar pasos seguros en la obtención de la licencia ambiental y de la concesión portuaria, así como en la consolidación de la obra.

#### **3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.**

El artículo 334 de la Constitución Política de 1991, se refiere a la intervención del Estado en la economía, con el objeto de ser racionalizada y con el fin de conseguir el bienestar general de la comunidad, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por su parte, vale la pena prestarle especial atención al parágrafo primero del artículo 65, el cual establece, entre otras cosas, que el Estado deberá otorgarle especial prioridad al desarrollo integral de obras de infraestructura física.

Estos artículos constitucionales, deberán relacionarse con otras disposiciones legales, que denotan una gran importancia para lo que es la prestación del servicio público de transporte. De acuerdo a lo anterior, vale la pena mencionar el artículo 2, literal (d.) de la ley 105 de 1993; que establece que el servicio público de transporte es un elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo del territorio y economía colombiana y “(...) *para la expansión de los intercambios internacionales del país.*”; lo señalado fortalece la idea de que el gobierno nacional no sólo debe promover los intercambios y acuerdos comerciales con las distintas economías mundiales, sino que también deberá velar por un desarrollo logístico y de infraestructura que los respalde.

## **3.2. ESTATUTO DE PUERTOS MARÍTIMOS O LEY 1 DE 1991.**

La Ley 1 de 1991 fue expedida con base al artículo 32 de la Constitución Política del 86, actual artículo 334 de la Carta del año 91. Dicha norma se encuentra dividida en varios capítulos, a saber:

**3.2.1. Disposiciones generales.** Principios generales. La Ley 1 de 1991 establece que la dirección general de la actividad portuaria, pública y privada, estará a cargo de las autoridades de la República, quienes intervendrán para planificarla y racionalizarla, ya que se considera de interés público la creación, el mantenimiento, el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos<sup>1</sup>.

Esta norma acaba con el monopolio que ostentaba la Empresa Puertos de Colombia - Colpuertos-. Esto, debido a los graves problemas relacionados con la ineficiencia que se venía presentando en la operación de los puertos estatales, representada en la enorme carga laboral, las altas tarifas que se cobraban y el evidente atraso tecnológico que se presentaba en esta materia. Por otro lado, establece disposiciones importantes encaminadas a garantizar la libre competencia en el sector portuario<sup>2</sup>, como el artículo 22, a fin de evitar abusos que atenten contra las sanas prácticas por parte de los dueños y administradores de los puertos que se traduzcan en mayores costos y pérdidas de eficiencia por parte de quienes utilizan este tipo de infraestructura.

**3.2.2. Planes de Expansión Portuaria.** Los planes de expansión portuaria, están consagrados en la Ley 1 de 1991, en su artículo 2. Le corresponde al Ministerio de Transporte elaborar y presentar cada dos años dichos planes ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, el cual, aprueba el documento. Mediante los planes de expansión portuaria se traza la política portuaria, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: 1. Describe las regiones donde conviene establecer puertos; 2. Establece las inversiones públicas y privadas en dichas actividades; 3. Describe la

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991. p.1.

<sup>2</sup> VERGARA, Ernesto. Gestión de puertos marítimos y fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014. p. 20.

metodología para calcular la contraprestación que deben cancelar los concesionarios a la Nación (Invías) y al municipio (para efectos de dicho proyecto, municipio de San Antero - Córdoba) y los aspectos tarifarios.<sup>3</sup>

Estos documentos deben ser elevados a decreto por el gobierno con el objeto de que obtengan “dientes” y no se queden en el aire.

Los Planes de Expansión Portuaria deben estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con el Plan de Desarrollo del departamento y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio, en este caso concreto el de San Antero, Córdoba.

**3.2.3. Condiciones Técnicas de Operación.** El Ministerio de Transporte<sup>4</sup> establece las condiciones técnicas de operación de los puertos de una manera genérica, en la cual se describe la organización y regulación de los procesos que se desarrollan en dichas infraestructuras y la relación entre actores importantes, como las sociedades portuarias, operadores, usuarios, dueños de la carga, organismo de seguridad, autoridad marítima, entre otros, con el fin de desarrollar una actividad portuaria planificada y coordinada con el objeto de que el funcionamiento del puerto sea competitivo<sup>5</sup>.

No obstante, cada terminal deberá concebir y establecer su propio reglamento técnico de operaciones, el cual debe ser aprobado por la autoridad portuaria, toda vez, que dependiendo del tipo de infraestructura, de la carga que maneja, del tipo de embarcación y del equipamiento que tiene, su operación será particular y especializada.

Dicho reglamento contiene, entre otros, los siguientes aspectos:

la nomenclatura, los procedimientos para la inspección instalaciones portuarias y de naves en cuanto a bodegas, carga y estiba; manejo de carga, facturación, recibo, almacenamiento y entrega de la carga;

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> El Artículo 3 de la Ley 1 (10, enero, 1991); establece competencia del Superintendente General de Puertos para definir las condiciones técnicas de operación de los puertos; no obstante el artículo 5 del Decreto 2741 del 2001 traslado al Ministerio de Transporte las funciones de la otrora Superintendencia en materia de concesiones y demás actividades portuarias, salvo aquellas de inspección, vigilancia y control.

El Decreto 087 de 2011 en los artículos 2.4 y 6.3 a su vez asigna al Ministerio de Transporte, las funciones de formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carreteros, marítimo, fluvial y férreo.

<sup>5</sup> VERGARA, Ernesto. Gestión de puertos marítimos y fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014, p. 21.

servicios a las naves, prelacones y reglas sobre turnos, atraque y desatraque de naves; períodos de permanencia, tiempo de uso de servicios, documentación y seguridad industrial.<sup>6</sup>

**3.2.4. Asociaciones Portuarias.** El artículo 4º contempla la posibilidad de que las sociedades portuarias y quienes tengan autorizaciones vigentes para ocupar y usar playas zonas de bajamar etc., se asocien con el fin de facilitar el uso común, lo cual les permite, adelantar obras de forma conjunta, tales como dragados, rellenos y obras de ingeniería oceánicas las cuales podrán realizarse de manera directa o mediante terceros.

Indudablemente este mecanismo coadyuva al desarrollo de las zonas portuarias, cuando se trata de adelantar obras de beneficio común para las distintas sociedades portuarias instaladas en una determinada zona.<sup>7</sup> Por ejemplo, las obras relacionadas con el manejo de residuos que afectan el medio ambiente, donde los costos de las obras son tan altos, este instrumento jurídico podría utilizarse en beneficio de los asociados y de la estabilidad de la zona.

Adicionalmente, en este capítulo se describen una serie de definiciones que son de gran ayuda para la perfecta interpretación de la Ley 1 de 1991.

**3.2.5. Concesión portuaria.** La concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice de forma temporal y exclusiva las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias, para la construcción y operación de un puerto a cambio de una contraprestación económica<sup>8</sup> cuya naturaleza veremos a continuación.

**3.2.6. Concesionarios.** La Ley 1 de 1991 modifica el sistema portuario colombiano. Con la entrada en vigencia de dicha ley se crean las condiciones para que los particulares tengan la iniciativa de construir, operar, administrar y mantener los puertos a través de contratos de concesión, que para su otorgamiento se hace necesario la constitución de una sociedad

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Resolución No. 0071 (11, febrero 1997).

<sup>7</sup> VERGARA, Ernesto. Gestión de puertos marítimos y fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014. p. 21.

<sup>8</sup> ARIAS, Javier A. y GÓMEZ, Robinson. Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia. Bogotá: Contraloría delegada para el sector de infraestructura física y telecomunicaciones; febrero de 2010, p.29.

portuaria, la cual está definida en el artículo 5.20 de la misma ley como sociedades anónimas constituidas con capital público, privado o mixto, con un objeto social delimitado para la inversión, cimentación y sostenimiento de terminales portuarias. El artículo también las faculta para prestar servicios de cargue y descargue, almacenamiento en puertos, y otros servicios directamente relacionados con la actividad portuaria. Por consiguiente queda claro que son sociedades con un tipo societario específico y un objeto reglado; en esta medida se rigen por las disposiciones generales que se refieren a las sociedades anónimas.

**3.2.7. La contraprestación.** Uno de los aspectos más importantes que trajo la Ley 1 de 1991 fue la implantación de un sistema oneroso en el que el concesionario debe pagar al Estado una contraprestación a título de la explotación de las concesiones portuarias, en contraposición al sistema gratuito que existía con anterioridad a la expedición del Estatuto de Puertos Marítimos,<sup>9</sup> en virtud de esto el concesionario deberá pagar un 80 % del monto asignado a Inviás y un 20 % al municipio.<sup>10</sup>

El Instituto Nacional de Vías -INVIAS-. El cual destinara los recursos en la ejecución de distintas obras de infraestructura establecidas en la ley para la conservación y el mantenimiento de la zona costera; así para el diseño, rehabilitación y construcción de vías de acceso a los municipios o distritos portuarios y labores de mitigación de impacto ambiental. En cuanto a los municipios o distritos, estos recursos se asignaran con el objeto de que sean utilizados para inversión social.<sup>11</sup>

Se considera pertinente que en este aspecto, se le realice una modificación a la ley en cuestión, en la cual se redistribuyan dichos porcentajes e integran en la ecuación a los entes departamentales; de tal forma que la Nación en cabeza del INVIAS ostente un 60 % de la contraprestación, los departamentos un 20 % y los municipios el otro 20 % restante. Lo anterior con el fin de realizar a nivel regional ingentes esfuerzos para tener una infraestructura consistente con la realidad de nuestra verdadera estructura productiva.

---

<sup>9</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1991. art.7, p.9.

<sup>10</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 856 (21, diciembre, 2003). Por la cual se modifica el artículo 7 de la Ley 1 de 1991. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2003. art 1. p.1.

<sup>11</sup> Para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; dicho 20 % se destinara al ente territorial departamental.

En cuanto a la metodología para el establecimiento del monto de las mismas, en el momento sólo quedan dos vigentes, una aplicable a los puertos que transportan carbón, de acuerdo con el Documento CONPES 3679 del 21 de julio de 2010, recogido por el decreto 2731 de 2010, y la otra, establecida en el Documento CONPES 3744 del 15 de abril de 2013 denominado “Política portuaria para un país moderno”, que se incluye en el decreto 1099 de 2013, para las terminales que manejan otro tipo de carga.<sup>12</sup>

Teniendo en cuenta que la terminal portuaria sobre la cual versa dicho trabajo, es una terminal multipropósito, el cual es traído a colación la metodología que contempla el último decreto en mención para calcular el monto de la contraprestación que deben cancelar los concesionarios; ésta contiene las siguientes variables:

$$CTi = Xi (CFi) + (CVi)$$

*Donde,*

*i:* Es el año de la concesión.

*CTi:* Contraprestación en el año *i*.

*Xi:* factor de ajuste opcional en función de la recuperación de la inversión.

*CFi:* Componente fijo en el año *i*.

*CVi:* Componente variable en el año *i*.

Sin embargo, dado a la gran variedad de formulas que han sido expedidas desde la entrada en vigencia del estatuto de puertos marítimos, se medita oportuno, establecer ecuaciones lo menos volátiles posible, esto con el fin de no repercutir en la expectativa cierta de retorno de los inversionistas y en la posibilidad de realizar nuevas inversiones en las instalaciones portuarias; así como la implementación de formulas que tengan en cuenta las tarifas por uso de los puertos, es decir que sean sensibles a las variables económicas sectoriales.

De todas formas, ese monto deberá ser pagado desde el momento en que se le aprueba dicha concesión. De ahí la importancia de que previamente se hayan realizado estudios adecuados sobre la factibilidad y de que se haya logrado garantizar la financiación de la obra.

---

<sup>12</sup> VERGARA, Ernesto. Gestión de puertos marítimos y fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014. p. 22.



**3.2.8. Plazo y Reversión.** Según el artículo 8 del Estatuto, las concesiones portuarias, por regla general, tendrán un plazo de 20 años que podrán ser prorrogados por 20 años más sucesivamente. sin embargo, es posible que éste aumente cuando el gobierno lo considere necesario en aras de que la sociedad portuaria recupere su inversión.<sup>13</sup>

Ahora la figura de la reversión se encuentra consagrada en el inciso segundo del artículo en cuestión; es entendida como la cesión a título gratuito que debe efectuar el concesionario al Estado una vez terminada la concesión sobre todas las construcciones e inmuebles por destinación que se encuentren instalados. Se puede afirmar que dicha disposición es característica de este tipo de contratos, sobre todo cuando se entrega de manera temporal a los concesionarios bienes que le pertenecen a la Nación<sup>14</sup> (como lo son las playas y los terrenos de bajamar). Sobre esta figura de la reversión, también trata el artículo 21.8 del Decreto 4735 de 2009 al establecer que el concesionario cuenta con la obligación de ceder a la Nación, sin ningún tipo de contraprestación y en buen estado de funcionamiento, todas las construcciones y los bienes para su uso y provecho al término del contrato de concesión.

**3.2.9. Proceso.** El proceso que debe seguirse para otorgar una concesión portuaria está regulado del artículo 9 al 16 del Estatuto y se encuentra reglamentado entre los artículos 6 al 16 del decreto 4735 de 2009. Éste debe tramitarse por regla general ante la Agencia Nacional de Infraestructura<sup>15</sup> y cuenta con varias etapas las cuales se explicarán con detalle más adelante, pero que se pueden resumir en:

- En primer lugar, la presentación de la solicitud de concesión con el lleno de los requisitos exigidos.

---

<sup>13</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 342 (24, febrero, 1992). Por el cual se reglamenta el artículo 8 de la Ley 1 (10, enero de 1991). Bogotá D.C. 1992. En la presente norma se faculta a la Superintendencia General de Puertos, para otorgar concesiones por 30 años para la construcción y operación de puertos destinados a la exportación de Carbón.

<sup>14</sup> VERGARA, Ernesto. Gestión de puertos marítimos y fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014. p. 22.

<sup>15</sup> La Ley 161 de 1994 Cuando el proyecto se pretende adelantar en el Río Magdalena o en el canal del dique deberá hacerse ante Cormagdalena.

- En segundo lugar, la celebración de la audiencia pública de que trata el artículo 10 de la Ley 1 de 1991, donde las autoridades descritas pueden expresar la conveniencia y la legalidad de la solicitud de concesión.
- En tercer lugar, la expedición de la resolución que aprueba o niega la concesión;
- En cuarto lugar, la expedición de la resolución que otorga la concesión portuaria, **para lo cual es menester haber obtenido la licencia ambiental de manos de la autoridad competente.**<sup>16</sup>
- En quinto lugar, la suscripción del contrato de concesión.

**3.2.10. Régimen tarifario.** El Capítulo III de la norma en cuestión aborda el régimen tarifario de los puertos; contempla tres posibles escenarios, i) el señalamiento de tarifas, ii) la libertad de tarifas iii) las tarifas en competencia imperfecta.

El primero se aplica mientras el país no se vea inmerso en un mercado portuario lo suficientemente amplio que fije las tarifas sin perjudicar a los usuarios de los puertos; es decir, que exista una gran cantidad de competidores que intervengan en el mercado y con esto motiven una puja por atraer a la clientela. Éste es el supuesto que se está aplicando hoy día en el país; asunto que exige que las tarifas actualmente deban fijarse de acuerdo a las disposiciones de la resolución 723 de 1993 emitida por la antigua Superintendencia General de Puertos.

El segundo supuesto tendrá lugar en el momento en que el gobierno considere que existe una competencia lo suficientemente fuerte y dinámica para que la tarifa sea fijada libremente por los operadores y sociedades portuarias, en otras palabras por el mercado, sin lesionar a los usuarios.

Por último se encuentra el tercer supuesto en el cual es el Estado a través del Ministerio de Transporte quien fija directamente las tarifas, en los casos en que una sociedad portuaria se beneficie de un monopolio natural, cuando se compruebe que está realizando prácticas que

---

<sup>16</sup> Que según el caso puede ser el ANLA o las Corporaciones Autónomas Regionales.

tengan la capacidad, el propósito o el efecto de reducir la competencia, o cuando cobra tarifas discriminatorias en perjuicio de los usuarios.

**3.2.11. Restricciones indebidas a la competencia.** En concordancia a lo señalado en el punto anterior; la Ley 1 de 1991 en su artículo 22 prohíbe cualquier acto o contrato que tenga la capacidad o propósito de restringir en forma indebida la competencia entre las sociedades portuarias.

A su vez enumera ciertas restricciones indebidas a la competencia, tales como: el cobro de tarifas que no cubra los costos de operación de una sociedad u operador portuario, la prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo de servicios adicionales a los que contempla la tarifa, los acuerdos para repartirse cuotas o clases de carga, o para establecer tarifas y las que describe el Título V del Libro 1 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal.

A lo anterior, debe agregarse que en virtud del artículo 4 de la ley 1340, le es aplicable el régimen general de la competencia a las actividades portuarias, por ser este extensible a todos los sectores y actividades económicas. La verificación sobre la observancia de dicho régimen está a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual deberá observar reglas particulares que se presentan en esta actividad como las mencionadas con anterioridad con respecto a la tarifa.

**3.2.12. Reorganización del sistema portuario.** La Ley 1 de 1991, ordena decisiones importantes que garantizan el paso a un nuevo sistema portuario más eficiente; lo anterior motivado por la crisis administrativa, operativa y financiera que atravesaba el sistema a finales de los años 80 con Colpuertos. Dicho proceso de transformación empezaría con la liquidación de la mencionada entidad (institución creada mediante la ley 154 de 1959); transfiriendo todos sus activos a las sociedades portuarias que quisieran hacerse con ellos y los que no se vendieran o aportaran, pasarían a ser propiedad de la Nación, en virtud de la Ley 1 de 1991.

En cabeza de dichas sociedades se comisionó la creación, mantenimiento y funcionamiento continuo de los puertos, mediante la posibilidad otorgada tanto al sector público como al sector privado de crearlas con el fin de construir y mantener terminales y muelles, así como para prestar servicios portuarios.

En resumen, el principal aporte de esta ley, radica en que estableció las diferentes autoridades portuarias, fijando sus competencias; creando un nuevo sistema portuario soportado en la Superintendencia General de Puertos, las sociedades portuarias y los operadores portuarios como eje central del mismo.

**3.2.13. Autoridades de los puertos / Aspecto institucional.** En el puerto confluyen una serie de actores que funcionan de acuerdo con disposiciones especiales,<sup>17</sup> estos deben articularse con el fin de trabajar de manera armónica y lograr que la comunidad portuaria actúe de manera eficiente y competitiva. Esto debido a que esos actores están sujetos a los principios generales de la función pública, como los principios de coordinación, economía, eficacia y demás consagrados en la Constitución Política y en las normas pertinentes.

Gracias a la multiplicidad de estos intervinientes vale la pena resaltar, de los principios mencionados, el principio de coordinación. Respecto a éste la Corte Constitucional, en sentencia C-149 de 2010, lo definió de la siguiente manera:

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, **lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal.** Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas (subrayado y negrita es nuestra).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Al hacer referencia a disposiciones especiales, se tiene en cuenta todo un marco jurídico complementario existente que debe integrarse y tenerse en cuenta al momento de buscar emprender un proyecto de estos. En este acápite se pretende de forma general, consultar dicho compendio normativo, para describir con brevedad las funciones de todas las entidades que de alguna u otra forma intervienen en este proceso. Algunas de ellas las analizaremos con profundidad a lo largo del presente trabajo.

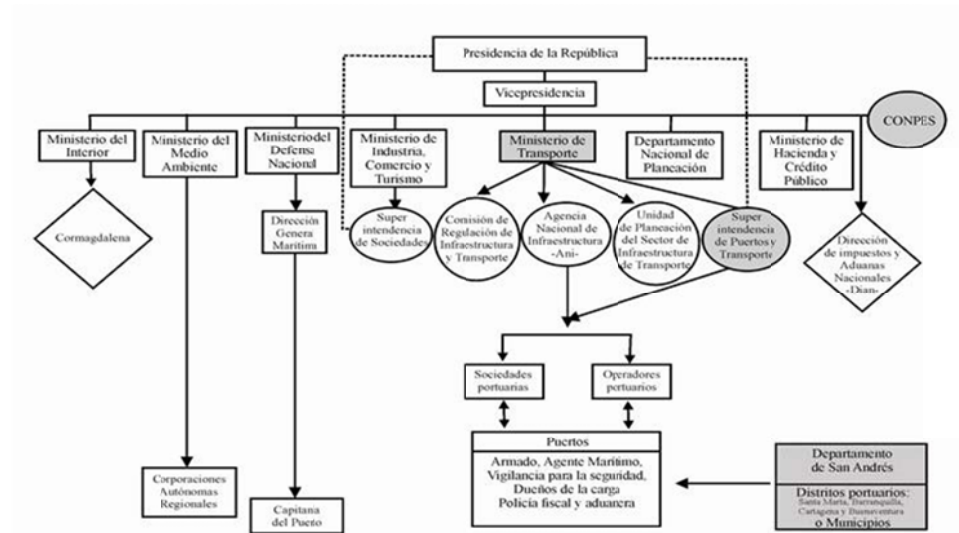
<sup>18</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (2010, marzo). [En línea]: Macro proyectos de interés social nacional. "Sentencia C-149/10". MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [Consultado 15-05-2015]. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-149-10.htm>>

Conforme a la cita anterior, y si bien el país no cuenta con autoridades únicas en materia portuaria, es claro que las distintas entidades que intervienen en el sector portuario deben actuar de forma coherente y armónica, atendiendo a las políticas nacionales, departamentales y municipales, para lograr un buen desarrollo del sistema en el país, con el objeto de satisfacer las necesidades logísticas, económicas y sociales; para así cumplir a cabalidad su función la cual está el servicio del interés general.

Por otro lado, en este aspecto institucional es necesario resaltar que debido a las varias modificaciones que ha sufrido la estructura de la administración pública durante los últimos treinta años como la fusión de la DIN y la DAN, la supresión del INDERENA, la Superintendencia General de Puertos, el INCO y demás; la creación del ANLA, la DIAN, la ANI, la Superintendencia de Puertos y Transporte, el Ministerio de Ambiente etc., se crea una inseguridad respecto de cuáles son las entidades que intervienen en la actividad portuaria y de cómo lo hacen; máxime si se tiene en cuenta que la ley 1ª del 91 todavía se refiere a la inexistente Superintendencia General de Puertos, a la DIMAR (en funciones que ya no le corresponden) y demás entidades que pueden estar caducas o que ya no les corresponde la facultad que les señala dicha ley.

Debido a esto, se torna importante determinar las autoridades intervinientes, en aras de brindar seguridad, celeridad y eficacia en el trámite de adjudicación de la concesión portuaria como de la intervención del Estado en el sistema de puertos. Estas, pueden evidenciarse en el gráfico 1.

**Gráfico 1.** Organigrama sobre Autoridades del Estado que intervienen en la Adjudicación de la Concesión Portuaria.



VERGARA, Ernesto. Gestión de puertos marítimos y fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014.

Sin embargo, vale la pena aclarar que, atendiendo al objeto de la monografía, se busca identificar las entidades relacionadas con el impulso del proyecto portuario en Córdoba, por lo tanto, esta investigación se limita a exponer aquellas que de una u otra forma intervienen en su proceso de desarrollo y operación.

En concordancia con el Capítulo Quinto del Estatuto Portuario que versa sobre autoridades portuarias; crea la antigua Superintendencia General de Puertos y contempla las funciones de estos entes en su intervención en el sistema portuario, estos son:

- El Consejo Nacional de Política Económica: Se encarga de aprobar los Planes de Expansión Portuaria; a su vez el CONPES invierte en nuevas instalaciones portuarias para facilitar el crecimiento del comercio exterior colombiano.<sup>19</sup> Dichos planes de expansión portuaria, entre otros aspectos, señalarán como ya se mencionó anteriormente, las regiones en que conviene establecer puertos sin referirse nunca a localizaciones específicas, ya que la consideración de estas se

<sup>19</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991. artículo 2.1.

hará mediante los estudios de factibilidad y pre-factibilidad que veremos posteriormente; así también, trataran temas como la reducción de los impactos ambientales y turísticos<sup>20</sup> de dichas instalaciones y los usos alternativos de los bienes públicos afectados por las decisiones en materia portuaria.<sup>21</sup>

- El Ministerio de Transporte: En este ministerio fueron delegadas todas las funciones de la antigua Superintendencia General de Puertos en materia de concesiones a través del decreto 101 de 2000, que a su vez fueron transferidas al INCO, el cual, se convirtió en posteriormente en la ANI. De esta forma, el Ministerio de Transporte en la actualidad sólo ejerce funciones de gobierno, es decir,

(...) su función es fijar las políticas en materia de transporte nacional e internacional; elaborar los planes y programas para los distintos modos de transporte, vigilar su ejecución, evaluar sus resultados, en concordancia con el plan sectorial de desarrollo; fijar la política de gobierno nacional en materia de tarifas de transporte nacional e internacional en todos los modos”.<sup>22</sup>

Además el Ministerio de Transporte debe aprobar las políticas, planes y programas en materia de transporte marítimo, así como controlar el cumplimiento de las mismas.

- La Superintendencia de puertos y transporte: Esta entidad es el remanente de la antigua Superintendencia General de Puertos después de que le fueran arrebatadas las funciones en materia de concesiones. De esta forma, actualmente sólo se encarga de la inspección, vigilancia y control del sector portuario; así como de todas las entidades que asumen obligaciones por mandato de los planes de expansión portuaria y a los encargados del mantenimiento, operación y manejo de

---

<sup>20</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991. artículo 2.2.

<sup>21</sup> Reynaldo Muñoz Cabrera. Administración de las áreas marítimas y costeras de Colombia, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Octubre de 2005, p.178.

<sup>22</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2171 (30 de diciembre, 1992). Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, Bogotá D.C. 1992. artículo 117.

las terminales portuarias<sup>23</sup>. Es una entidad adscrita al Ministerio de Transporte<sup>24</sup> y sus funciones específicas están consagradas en el artículo 41 del decreto 101 de 2000 y en el 6 del decreto 2741 de 2001.

Además de las anteriores y aunque la ley 1 de 1991 no las menciona hay otras autoridades que intervienen de manera protagónica en el sector portuario, esta son:

- La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI): Es la entidad resultante de una serie de transferencias de funciones en materia de concesión. Ésta recibió las funciones que se trasladaron de la Superintendencia General de Puertos al Ministerio de Transporte a través del decreto 101 de 2000 y que a su vez fueron transferidas al INCO en virtud del decreto 1800 de 2003, entidad que posteriormente modificaría su naturaleza y se transformaría en la actual ANI, en razón de las disposiciones consagradas en el decreto 4165 de 2011, más adelante, el decreto 474 de 2015 que deroga el anterior en materia de concesiones portuarias, ratifica la competencia de la ANI en materia de concesiones portuarias.

Es una entidad adscrita al Ministerio de Transporte<sup>25</sup>, que tiene por objeto “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”<sup>26</sup>. Es decir, es ante quien se realiza el trámite de concesión y a la que le corresponde la decisión de otorgar o no la misma.

---

<sup>23</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 1016 (06, junio, 2000). Por el cual se modifica la estructura de la superintendencia de puertos y transporte y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2000. p. 33.

<sup>24</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 101 (02 de febrero, 2000). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2000. Artículo 1.

<sup>25</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 4165 (03, noviembre, 2011). Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). Bogotá D.C. 2011. Artículo 1.

<sup>26</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 4165. (03, noviembre, 2011). Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). Bogotá D.C. 2011. Artículo 3.



- La Dirección de Impuestos (DIMAR): Entidad creada mediante el decreto 3183 de 1952, la cual, antes de la expedición del Estatuto de Puertos era considerada una autoridad portuaria. La norma mencionada la despojó de sus competencia respecto de las actividades portuarias; convirtiéndola exclusivamente en una autoridad marítima. Actualmente es una “dependencia interna del Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera”.<sup>27</sup> Es máxima autoridad marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades realizadas en este medio.<sup>28</sup> Controla el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas especialmente las de remolque, y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan.<sup>29</sup>
- Capitanía de puerto. Son dependencias regionales y/o seccionales de la DIMAR en los Puertos marítimos y fluviales. las cuales ejercerán las funciones de la Dirección en el área asignada.<sup>30</sup>
- La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Esta entidad nace de la fusión de dos entidades, la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales; dicha fusión se llevó a cabo mediante el decreto 2117 de 1992. Es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

**“le compete la administración de los siguientes impuestos:** Los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; **los derechos de aduana** y los demás impuestos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; **así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión,**

<sup>27</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto 1512. (11, agosto, 2000) por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2000. Artículo 30.

<sup>28</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2324. (18, septiembre, 1984). Por el cual se reorganiza de la Dirección General Marítima y Portuaria Bogotá D.C. 1984. Artículo 4.

<sup>29</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2324. (18, septiembre, 1984). Por el cual se reorganiza de la Dirección General Marítima y Portuaria Bogotá D.C. 1984. artículo 5.

<sup>30</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2324 (18, septiembre, 1984). Por el cual se reorganiza de la Dirección General Marítima y Portuaria Bogotá D.C. 1984. artículo 19.

**decomiso o declaración en abandono** a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.”<sup>31</sup> (Subrayado y negrilla son nuestros).

Como puede verse, está no incide directamente el desarrollo y construcción del puerto, salvo porque ante ella se tramita la declaración de zona franca de propósito especial y la aplicación de beneficios tributarios, como se explicará más adelante. Sin embargo es uno de los actores protagonistas en la vida diaria del puerto, debido a que, es quien se encarga en buena medida del cumplimiento de las obligaciones aduaneras a cargo de exportadores e importadores; como de las sanciones que se aplican por el incumplimiento de las mismas. En razón de lo anterior, puede decirse que la DIAN es la autoridad más importante en el tránsito a través del puerto, ya que de la eficiencia y transparencia de su gestión dependerá también la del puerto mismo.

- Los entes territoriales. Como se verá más adelante, su función de emitir los panes de ordenamiento territorial son relevantes para delimitar el sitio óptimo para la construcción de proyectos de infraestructura, como el que aquí concierne.

Las autoridades ambientales:

- El ANLA. Esta entidad, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional<sup>32</sup>. Se crea con el objeto de delegar la expedición de licencias ambientales en un órgano más expedito, razón por la cual, se le transfieren las funciones que ostentaba el Ministerio de Ambiente en materia de expedición de dichas licencia. Todo lo anterior, se realizó a través del decreto 3573 de 2011. En materia portuaria, se encarga del trámite y expedición de las licencias ambientales de los puertos de gran calado.

---

<sup>31</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2117 (29, diciembre, 1992). Por el cual se fusiona la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se dictan disposiciones complementarias. Bogotá D.C. 1992. Artículo 2.

<sup>32</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 3573 (27 de noviembre, 2011). Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2011. artículo1.

- Corporaciones Autónomas Regionales.

Son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, (...) dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.<sup>33</sup>

Por otro lado se encargan concretamente del trámite y expedición de las licencias ambientales de los puertos que no son de gran calado y debido a que como lo establece la ley, son la entidades encargadas de administrar el medio ambiente dentro de su jurisdicción, deben rendir concepto sobre la conveniencia y el impacto de los proyectos sobre los cuales el ANLA sea competente para expedir la licencia ambiental y que estén ubicados en su jurisdicción.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: A raíz de la transferencia de funciones mencionada en el ANLA, su función pasó a ser más de gobierno que de ejecución; en este sentido el ministerio argumenta:

Es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.<sup>34</sup>

Como puede observarse el este ministerio no interviene de forma directa en el trámite de la concesión o la licencia ambiental; sino que su labor es una función de

---

<sup>33</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 99 (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 1993. artículo 23.

<sup>34</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 3570 (12, marzo, 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley [397](#) de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2011. Artículo 8.

gobierno, en la que se trazan las políticas para el aprovechamiento del medio ambiente en la nación.

- Ministerio de Cultura: Certifica la presencia de restos arqueológicos y bienes del patrimonio cultural de la Nación en la zona.<sup>35</sup> Esta declaración es de gran importancia, pues para poder hacerse con la licencia ambiental, la ley establece que será necesario; “como requisito previo a su otorgamiento deberá elaborarse un programa de arqueología preventiva y deberá presentarse al Instituto Colombiano de Antropología e Historia un Plan de Manejo Arqueológico sin cuya aprobación no podrá adelantarse la obra”.<sup>36</sup>
- Ministerio del interior: Certifica la presencia de comunidades étnicas en la zona.<sup>37</sup> Esto es trascendental en el proyecto, en la medida, en que si se determina que el proyecto se encuentra ubicado en territorio de alguna de las comunidades étnicas, o que el éste impacta de alguna manera dichos territorios, será necesario adelantar el trámite de consulta previa como se explicará más adelante.
- Superintendencia de Industria y Comercios: Es la autoridad nacional en materia de competencia; conoce de los casos de protección de la competencia aún en el sector portuario.<sup>38</sup>

**3.2.14. Sociedades y operadores portuarios.** El Capítulo 6, se refiere a las sociedades y operadores portuarios. En el artículo 29, se establece la autorización para que la Nación, entidades territoriales y descentralizadas constituyan sociedades portuarias y para vender acciones de las mismas.

---

<sup>35</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1185 (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 1993. artículo 23.

<sup>36</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1185 (12, marzo, 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2009. artículo 7.

<sup>37</sup> COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2893 (11, agosto, 2011). Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Bogotá D.C. 2011. Artículo 16.

<sup>38</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1340. (24, julio, 2009). Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. Bogotá D.C. 2009. Artículo 6.

Sin embargo, se llama la atención sobre una posible interpretación incorrecta que se le puede dar a dicho precepto, en cuanto a que su redacción, podría llevar a pensar que son sólo estos entes los que pueden dar forma a las sociedades portuarias. Razón por la cual, es necesario que la lectura del mismo se haga en conjunto con el artículo 5.20, citado previamente, en el que se definen este tipo de sociedades dando la posibilidad de que las mismas se encuentren constituidas por capital público o privado. En este sentido una correcta interpretación del artículo 29 concluye que se autorizan a las mencionadas entidades para constituir sociedades portuarias sin perjuicio de que los particulares lo hagan cumpliendo los requisitos necesarios, es decir, que lo hagan bajo el título de sociedad anónima y observando el objeto reglado de esta clase especial de sociedades.

Fue así como se constituyeron las sociedades portuarias regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco, para operar, administrar y mantener las instalaciones que venía manejando Colpuertos.

**3.2.15. Operaciones y operadores portuarios.** Un operador portuario es la empresa encargada de prestar distintos servicios en los puertos directamente relacionados con la actividad portuaria,<sup>39</sup> observando en la ejecución de los mismos, la legislación laboral, ambiental y de operación<sup>40</sup>.

Dentro de estas actividades, se podrían enmarcar las operaciones de movilización de carga, transporte interno y depósito de la misma, la provisión de recurso humano y tecnológico en óptimas condiciones, así como cualquier labor contemplada en el marco del objeto social de las sociedades portuarias y servicios como los de practicaje, servicio de remolcador y lanchas, amarre y desamarre, estiba y desestiba, tarja, trincada, embalaje de la carga, alquiler de equipos, porteo, cargue y descargue, llenado y vaciado de contenedores, dragados, obras de ingeniería, entre otros.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA GENERAL DE PUERTOS. Resolución No. 0478. (08, Junio 1999).

<sup>40</sup> PAREDES MORATO, Yolima. Logística Portuaria. Bogotá: Publicaciones Superintendencia de Puertos y Transporte; Julio de 2010, p.12.

<sup>41</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del 13 de Agosto de 1993. C.P. Miguel González Rodríguez. Exp.2217. Bogotá D.C. 1993.

El artículo 30 del presente Estatuto, establece que las sociedades portuarias descritas con anterioridad, están habilitadas para prestar por si solas o a través de terceros las actividades encaminadas al mantenimiento, administración y operación portuaria dentro del marco de los reglamentos técnicos de operación de cada terminal previo registro<sup>42</sup> en la Superintendencia de Puertos y Transporte y al pago de una tasa de vigilancia a cargo de esta última.<sup>43</sup>

Para llevar a cabo con plena satisfacción dichos propósitos, se debe contar con un adecuado esquema logístico, definiendo este como el conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa, o de un servicio.

La logística portuaria se halla, pues, intrínsecamente unida a la circulación física de mercancías, al menor costo posible gestionando los flujos en el lugar y tiempo en donde una determinada demanda existe.<sup>44</sup>

**3.2.16. Régimen de transición.** El régimen de transición que trae el capítulo 8 del Estatuto, trata básicamente de los derechos y autorizaciones que fueron adquiridos antes de la expedición del mismo. En este sentido, autoriza a que los titulares de estos los derechos los sigan ejerciendo hasta que se venza el plazo por el cual les fueron otorgados.

Expirado el plazo tendrán que ajustarse a las disposiciones contenidas en la presente ley. Adicionalmente, faculta al gobierno para que se encargue de regular los términos del traspaso de los activos portuarios que se encontraban en cabeza de la Empresa de Puertos de Colombia a manos de las sociedades portuarias regionales.

Asimismo, dispone que la Colpuertos, pueda continuar con los trámites contractuales que se hubiesen iniciado antes de la publicación de la ley y a su vez podrá perfeccionar y ejecutar los contratos que deriven de estos. Explica que en el caso de que estos puedan ejecutarse y

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 2091. (28, diciembre, 1992). Por el cual se reglamenta la actividad de los operadores portuarios. Bogotá D.C. 1992. Art 1. p.1.

<sup>44</sup> ROMERO, Rosa. El transporte Marítimo: Introducción a la gestión del transporte marítimo, p.44. España: Marge Books, enero de 2002.

liquidarse antes de que se liquide Colpuertos, ésta será sustituida en su posición contractual por la Nación o la sociedad portuaria oficial.<sup>45</sup>

**3.2.17. Disposiciones varias.** En este acápite se tratan distintos temas como el régimen sancionatorio que le es aplicable a las sociedades y operadores portuarios, establece que la autoridades portuarias aplicarán el proceso administrativo consagrado Código Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) salvo en las materias que el estatuto disponga en contrario, excluye de su ámbito de aplicación a los puertos del Ministerio de Defensa, prohíbe que las autoridades autoricen la construcción de viviendas en playas marítimas, entre otras.

---

<sup>45</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1. (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991. art.40. p. 33.

#### 4. METODOLOGÍA

Hasta el momento se hizo una exposición del fundamento jurídico que integra el marco legal que debe tenerse en cuenta en la elaboración de un proyecto portuario. A partir de este acápite, se hará un desarrollo práctico, con el objetivo, de aterrizar todo el marco expuesto a las costas del Departamento de Córdoba donde se llevaría a cabo la obra propuesta. Esto se realizará a través del planteamiento de una estrategia o metodología, la cual, dará como resultado el modelo de gestión que se busca implementar y que básicamente se puede resumir en los siguientes puntos:

- Surgimiento de la idea de llevar a cabo el proyecto.
- Se escoge una posible ubicación.
- Se constituye la sociedad portuaria, esta se encargará de:
  - i. Realizar los estudios de pre-factibilidad.
  - ii. Adquirir los predios necesarios para llevar a cabo el proyecto.
  - iii. Promocionar el proyecto y buscar la financiación necesaria para el mismo.
- a. Celebrar los contratos necesarios para la realización de la obra:
  - i. El contrato llave en mano, EPC o el que se escoja de acuerdo a la conveniencia.
  - ii. El de interventoría que encargará de revisar que el contrato anterior se esté llevando a cabo de acuerdo a lo pactado.
  - iii. El de concesión con la entidad pública.
- Adquiridos los predios y hechos los estudios de pre-factibilidad, se contrata la interventoría.



- Contratar al especialista o persona que con la que se celebre el contrato llave en mano, el cual se encargará de realizar los estudios de factibilidad y tramitar a nombre de la sociedad portuaria:
- iv. La concesión.
  - v. La licencia ambiental.
  - vi. La compra de insumos para que se le aplique el beneficio de exención de IVA que provee la zona franca de propósito especial, respondiendo por la calidad y de los mismos y entendiendo que el pago de estos se derivará de la remuneración establecida en el contrato.
- Construir las instalaciones portuarias.

En razón de lo anterior, llamamos la atención acerca importancia de este acápite, debido a que en él se desarrolla buena parte de los objetivos planteados. Estos fungen como una ruta que tiene como principio la iniciativa privada o pública y como destino la obtención de la licencia ambiental y el otorgamiento de la concesión portuaria.

Se hace un especial llamado de atención al lector, señalándole que la idea de un puerto de carga contenerizada en el departamento de Córdoba, ya había sido “puesta sobre la mesa” por el ex-gobernador Ángel Villadiego. Dicha gobernación contrató unos estudios técnicos para el diseño del Puerto con la firma holandesa de ingenieros HASKONING B.V.; por lo cual se trae a colación, señalándolos respectivamente dentro de esta monografía, ciertos aspectos técnicos de utilidad para el desarrollo de este capítulo y que consideramos pertinentes de dicho estudio, con el fin de mostrar, lo que, según el criterio de los investigadores, es un proyecto perfectamente viable y que ha quedado “estancado” por la falta de visión y apoyo de los gremios, comerciantes y gobiernos centrales y locales.

#### **4.1. INICIATIVA PRIVADA.**

La Ley 1 de 1991 permite que la iniciativa para la construcción, operación, administración y mantenimiento de los puertos marítimos sea realizada también por los particulares.<sup>46</sup>

No obstante, se observa que tanto el sector público como el sector privado en Colombia, pueden tener la iniciativa para el desarrollo de proyectos portuarios. Una obra de gran envergadura como la propuesta, puede ser muy atractiva a la inversión, ya que de cara a los múltiples acuerdos comerciales y a las relaciones económicas internacionales, el adecuado aprovechamiento de los mismos, eliminando todos aquellos obstáculos que dificultan el proceso de exportación e importación de productos, puede constituir una vía expedita hacia nuevos mercados y socios comerciales y una oportunidad de negocio rentable a todo el que proponga y ofrezca una reducción de costos en dicho proceso.

#### **4.2. PLANIFICACIÓN.**

La planificación del proyecto debe tener en cuenta, i) el Plan Nacional de Desarrollo, ii) el Plan de Expansión Portuaria, iii) el Plan de Desarrollo Departamental, iv) el Plan de Ordenamiento Territorial y v) el Plan Maestro del Puerto.

El actual Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), denominado “Todos por un nuevo país”; reconoce a los puertos como nodos de intercambio comercial intenso, pero a su vez reconoce que el constante intercambio de mercaderías, se encuentra supeditado a la posibilidad de acceso a dichos terminales, de forma eficiente, garantizando un adecuado nivel de servicio para los usuarios.

Por lo anterior, insta a la ANI a impulsar la ejecución de terminales portuarias, en zonas que califica como NO desarrolladas pero con gran potencial de expansión, dentro de las que

---

<sup>46</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1. (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991. Art.1 y 6. p.1.

menciona, entre otras, al Golfo de Morrosquillo<sup>47</sup> y que por medio de las cuales se podrían superar las falencias que el país cuenta en términos de la competitividad y productividad, las cuales se ven afectadas por las dificultades en conectividad e integración de transporte multimodal, y por la poca disponibilidad de capital humano capacitado en estas actividades en la región Caribe Colombiana.<sup>48</sup>

Por su parte, los planes de expansión portuaria son de gran ayuda, en cuanto establecen esencialmente la conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuaria; para el caso que aquí concierne, desde la expedición del Plan de Expansión Portuaria 3149 del 20 de diciembre de 2001, denominado “Zonificación portuaria para el siglo XXI”, se ha contemplado al golfo de Morrosquillo y al municipio de San Antero, como una Zona Portuaria Principal; manifestando que:

En el golfo de Morrosquillo, se ubica el principal puerto costa afuera utilizado para la exportación de petróleo crudo. Es operado por Ecopetrol y Ocesa. Sobre la línea litoral existen otras facilidades portuarias como el muelle de servicios de Ecopetrol y dos pequeños terminales de combustible por donde se reciben productos refinados para abastecer la región. Muy cerca de Tolú se encuentra el muelle de la Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo, donde pueden atracar buques hasta de 5000 TPM con 8 m de calado. **Al oriente de la Bahía de Cispatá se estudia la construcción del puerto de San Antero.**” (Negrilla por fuera del texto).

Sin embargo, trayendo a colación el plan de expansión portuaria vigente (CONPES 3744 de 2013), es posible observar cómo se ha mantenido dicha constante de categorizar de tal manera al Golfo de Morrosquillo. Este plan, mantiene la categorización de zonas de manejo portuario principales y secundarias que introdujo el PIOP<sup>49</sup> (Plan Integral de Manejo Portuario), en donde enmarca dentro de las primeras a las regiones de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, **Golfo de Morrosquillo**, Guajira, San Andrés Isla, Santa Marta, Tumaco y el Golfo de Urabá.

---

<sup>47</sup> COLOMBIA. Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. p. 166.

<sup>48</sup> *Ibid.* pág. 522.

<sup>49</sup> El PIOP, es una herramienta integral de planificación en materias marítimo-portuarias, utilizada para la consulta, análisis y toma de decisiones dentro de las entidades involucradas en el desarrollo y la actividad portuaria en el ámbito nacional. Dicha herramienta fue introducida por el Plan de expansión Portuaria 3611 del 2009.

Con respecto al actual Plan de Desarrollo Departamental del departamento de Córdoba, hay que decir que si bien no contempla la realización de un proyecto portuario en sus costas de forma específica, en su Título III, Capítulo III titulado “Infraestructura de Obras y Servicios para el para el Desarrollo”, contempla distintos programas para el desarrollo de infraestructura productiva para el departamento previendo la coordinación, y focalización de inversión privada para el desarrollo de mega proyectos en el sector transporte, comercio y logístico. En este sentido, debe entenderse que la realización un puerto se encuentra amparado en las disposiciones anteriores. Sin embargo es necesario resaltar que la vocación portuaria del departamento de Córdoba data de mucho antes, como puede observarse en el plan de 1998-2000 “Córdoba unido para la competitividad”; el cual contempla dicha terminal de manera expedita.

A su vez, debe tenerse en cuenta que la Comisión Regional de Competitividad de Córdoba, conformada mediante el Decreto Departamental 803 de 2007, en su plan regional de competitividad para el departamento contempla la gestión regional de un puerto en el departamento, en las costas del municipio de San Antero, como una de las iniciativas de gran impacto.<sup>50</sup>

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de San Antero, establece en sus objetivos, como eje temático para orientar el desarrollo territorial, entre otros, al aspecto portuario. Así mismo en su componente urbano y en su componente rural ha denominado la zona de Punta Bello como una zona rural destinada a los usos Portuario, Industrial y Comercial; más concretamente este mismo documento ha establecido que San Antero en el año 2018 será el municipio turístico y portuario por excelencia del departamento de Córdoba. Todo lo anterior es fundamental en la medida en que se establece a Punta bello como el único sitio donde se podría construir una infraestructura portuaria con el lleno de los requisitos en dicho municipio como se explicara en acápite posteriores.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Comisión Regional de Competitividad de Córdoba. Plan Regional de Competitividad, Montería: Publicaciones Cámara de Comercio de Montería, 2009. p.21

<sup>51</sup> CONSEJO MUNICIPAL DE SAN ANTERO. Acuerdo Municipal No. 033. (03, diciembre, 2007). Por el cual se implementa la revisión ordinaria y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial. San Antero, Córdoba (2007), Art.43. .63.

Por último, el denominado Plan Maestro del Puerto, básicamente, trata de identificar todas las obras que deben realizarse para el desarrollo de una obra de este tipo, de la misma forma, busca establecer lo que deben contemplar las distintas fases de construcción y operación de la terminal, constituyendo así, una hoja de ruta con la cual se inicia la gestión de las obras.

El análisis de estos documentos, conlleva a una sana planeación, que en un primer momento permite determinar si el lugar donde se contempla llevar a cabo la obra es óptimo y apto desde el punto de vista legal y de la planeación del Estado; en un segundo plano, permite realizar un proyecto viable a través de una organización metódica, en la que se va desarrollando el proyecto de forma escalonada para culminar en una explotación más eficiente de todo su potencial en sus múltiples sentidos, económico, logístico, ambiental y comercial.

#### **4.3. ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD.**

El estudio de pre-factibilidad comprende cuatro puntos básicos; i) la determinación de la ubicación óptima de proyecto, que se basa en un análisis de pros y contras de los posibles lugares que arroje la planificación, ii) establecer el potencial de carga, que consiste en identificar la clase y el volumen de bienes y servicios que harían uso del puerto, en otras palabras, se refiere a establecer la potencial demanda, iii) los estudios ambientales preliminares, que de entrada pueden ayudar a descartar de plano una ubicación o favorecer otra por sus condiciones; iv) establecer si hay presencia de comunidades negra o indígenas en la zona.

Con estos puntos que conforman el análisis de pre-factibilidad se debe romper la idea circular que ha inhibido a los dirigentes nacionales y regionales al desarrollo de esta iniciativa; dicha concepción se basa en que “no hay puerto porque no hay carga y no hay carga porque no hay puerto”, pues precisamente, se busca establecer, de forma objetiva, la existencia de una demanda potencial en un sitio óptimo, en el que un puerto pueda generar una gran eficiencia desde el punto de vista logístico, económico y social; en atención la ley

de Jean-Baptiste Say “*toda oferta crea su propia demanda*”; sin mencionar, que es necesario no sólo buscar la vocación exportadora de una terminal portuaria, sino también la importadora en aras de satisfacer la demanda interna de bienes y servicios producidos en el exterior.

**4.3.1. Selección de la Ubicación Óptima.** En este aspecto es donde se resalta la importancia de la información secundaria recopilada y analizada, pues con base en ésta se hará la selección del sitio más apropiado para la construcción del puerto. Por esto, es importante siempre tener certeza de que la información es fidedigna, de lo contrario, el proyecto desde el inicio estará frustrado. Teniendo en cuenta lo anterior, no debe escatimarse en este punto; para procurar tener siempre los datos lo más actualizados y precisos que sea posible.

Ahora, con base en la información recopilada y en el análisis realizado se ha establecido lo siguiente:

El departamento de Córdoba cuenta con 130 kilómetros de línea de playa aproximadamente.<sup>52</sup> En el marco de este espectro geográfico encontramos inicialmente tres limitantes; la primera tiene que ver con el afluente del Río Sinú, que con una longitud de 415 kilómetros, constituye la principal fuente hidrográfica del departamento.<sup>53</sup> Su desembocadura, en la zona denominada Boca de Tinajones, genera inconvenientes de tipo técnico, pues, ocasiona el desplazamiento hacia el Oeste de ésta, de un volumen importante de sedimentación<sup>54</sup> hacia al mar de toda la zona costera de los municipios de San Bernardo del Viento, Moñitos, Puerto Escondido, Los Córdoba, Arboletes; constituyendo un factor adverso para la construcción de las instalaciones portuarias en dichas localidades.

Con referencia a todo el litoral costero ubicado al Oeste de la desembocadura del río podemos encontrar una segunda limitante en este espacio geográfico, que radica en que

---

<sup>52</sup> GOBERNACIÓN DE CORDOBA. [En línea]. [Consultado el 29 de enero de 2015]. Disponible en internet: <[www.cordoba.gov.co/v1/cordoba\\_geografia.html](http://www.cordoba.gov.co/v1/cordoba_geografia.html)>.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> OTERO ÁLVAREZ, Efraín, MOSQUERA AGUIRRE, Lina, SILVA CASTRO, Gerardo, GUZMÁN VICTORIA, Julio. “Golfo de Morrosquillo”. Golfos y bahías de Colombia: Banco de Occidente, Bogotá, 2009, pp. 2-7.

toda esta franja, se encuentra en lo que se denomina “mar abierto”; lo cual, aunque no es un problema para la construcción de la infraestructura, genera costos ostensibles, en razón, de que sería necesario construir espolones para crear un abrigo artificial para el puerto.

La tercera limitante, es la existencia del área de manglar más extensa y representativa del departamento, de gran importancia en el ámbito nacional y regional por su valor ecológico y de alta diversidad, dicha zona se encuentra ubicada inmediatamente al Este de la desembocadura del río Sinú, en lo que se denomina Bahía de Cispatá. Ésta, por su trascendencia ambiental, se encuentra protegida por los procesos de ordenamiento del que ha sido objeto, en los cuales han participado diferentes entes nacionales e internacionales<sup>55</sup>; lo que descartaría cualquier desarrollo portuario en este espacio.

En atención a lo anterior, después de descartar las zonas mencionadas, solo queda disponible la línea de costa que se encuentra al interior del Golfo de Morrosquillo; que goza de un abrigo natural propicio para la construcción y operación de un puerto. En esta zona además se podría contar con otros factores como la fuerza laboral, presencia de actividades portuarias existentes y servicios públicos, los cuales favorecen las ubicaciones dentro de este espacio geográfico. A su vez, se cuenta con arterias viales existentes, tanto principales como secundarias que permiten una conexión fluida y fácil con el interior del país.<sup>56</sup> Además, acaecen posibilidades de conexión importantes como lo es la vía férrea entre Magangué y San Antero, proyecto de suma importancia para la conectividad entre el interior del país y el golfo de Morrosquillo.

Es por ello que a lo largo del presente trabajo, se ha mencionado al municipio de San Antero como sitio propicio para el proyecto. Municipio, que se encuentra ubicado en dicha zona, al norte del departamento de Córdoba, a 75 Kilómetros de la capital del departamento, Montería. Cuenta con una población aproximada de 25 mil habitantes y

---

<sup>55</sup> Disponible en internet: <[www.cvs.gov/jupgrade/index.php/servicios-al-ciudadano/noticias-cvs/782-la-bahia-de-cispata-riqueza-natural-y-atractivo-turistico-de-colombia](http://www.cvs.gov/jupgrade/index.php/servicios-al-ciudadano/noticias-cvs/782-la-bahia-de-cispata-riqueza-natural-y-atractivo-turistico-de-colombia)>. [última actualización 25-06-2014].

<sup>56</sup> HASKONING B.V. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el Estudio Técnico y el Diseño de un Puerto Marítimo en Punta Bello. Los Países Bajos (Octubre del 2000). Tomo 4.HOO43.21/COL/R002.

limita al norte con el mar caribe; por el sur con el municipio de Lorica; al oeste con el municipio de San Bernardo del Viento y al este con el Departamento de Sucre.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> MANZUR JATTIN, Félix. Córdoba Pasado Presente y Futuro. Montería: Publicaciones Cámara de Comercio de Montería; Córdoba, 2014, p. 337.



**Gráfico 2.** Mapa General. San Antero.



Para esta área municipal, se determinó a través de un Análisis Multi-Criterio (\*) que contempló factores técnicos, socioeconómicos y ambientales;<sup>58</sup> elaborado por la consultora Holandesa HASKONING B.V.; dos lugares que cumplen con las expectativas que requieren y satisfacen la necesidades del proyecto propuesto.

En el mencionado análisis se consideraron los siguientes criterios principales de **evaluación comparativa**:

- (a) Protección natural contra el oleaje.
- (b) Profundidad de agua, medida por la distancia de la costa hasta la isobata de - 13 m.
- (c) La existencia de suficiente espacio para maniobras náuticas seguras.
- (d) Condiciones morfológicas. (si se prevén problemas de sedimentación).
- (e) La presencia de conexiones multimodales con el interior. (vial, ferroviario, fluvial).
- (f) Nivel existente de los servicios públicos (agua, electricidad, comunicaciones).
- (g) Fuerza laboral existente y calificación (nivel de entrenamiento y cantidad).
- (h) Presencia de actividades portuarias existentes.
- (i) La existencia de espacio suficiente para expansión futura del puerto.

<sup>58</sup> (\*) El método comparativo Análisis Multi-criterio (AMC), es una herramienta analítica que utilizada para emitir un juicio comparativo entre proyectos o medidas heterogéneas. Valorando así los efectos de ciertas acciones realizadas con respecto a varios criterios seleccionados midiendo su eficacia por parte de responsables y beneficiarios. [En línea]. Disponible en: <[www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29837/Metodolog%C3%ADa\\_Multicriteriocompleta.ppt](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29837/Metodolog%C3%ADa_Multicriteriocompleta.ppt)>.

- (j) Las condiciones ambientales (si hay peligro de impacto negativo a zonas sensitivas).
- (k) Ubicación con respecto a la zona de influencia de interés (principalmente Córdoba y Antioquia).
- (l) Ubicación departamental (si la ubicación está localizada en Córdoba o no)”.<sup>59</sup>

Los dos primeros criterios, requieren una especial importancia ya que la falta de abrigo obliga la construcción de obras de protección contra el oleaje (rompeolas) y la a falta de profundidad, por su parte, obliga a la implementación de trabajos de dragado; aumentando no solo el costo de la inversión inicial en el puerto, sino también el costo de operación y mantenimiento una vez construido.<sup>60</sup>

En el informe técnico citado anteriormente y de acuerdo a los criterios de evaluación comparativa, se señalaron varios puntos identificados, pero de acuerdo a las limitantes mencionadas al principio de este acápite, se establecieron las ubicaciones dentro del municipio de San Antero, las cuales fueron:

1. Punta Resfugina (Municipio de San Antero).
2. Punta Bello / Punta Bolívar (Municipio de San Antero).

Para escoger entre estas locaciones, es necesario resaltar que la afectación al medio ambiente disminuye entre más retirado se esté de la bahía de Cispatá, la cual, entre otras cosas, se encuentra declarada como un distrito de manejo integral.<sup>61</sup>

En atención a lo anterior la ubicación que se encuentre más alejada de la mencionada bahía será la más apropiada; esta es Punta Bello; lo cual de manera muy responsable se plasmó en el Plan de Ordenamiento Territorial de San Antero en su componente urbano, el cual, consagra que la eventual construcción de un puerto de aguas profundas estará ubicado en

---

<sup>59</sup> HASKONING B.V. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el Estudio Técnico y el Diseño de un Puerto Marítimo en Punta Bello. Los Países Bajos (Octubre del 2000). Tomo 4. HOO43.21/COL/R002

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> COLOMBIA. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y SAN JORGE (CVS). Acuerdo de consejo directivo No. 56 de 2006 (07 de Julio, 2006). Montería, Córdoba.

zona de Punta Bello, jurisdicción del Corregimiento de Biajito ubicado en el área rural del municipio.

**Gráfico 3. Zona de Punta Bello.**



Fuente de la imagen: Sociedad Portuaria Regional de Magangué S.A. {Diapositivas “Desarrollo para a competitividad”}.

Este tipo de estudio cualitativo, basado en un análisis no tan profundo, ni extenso de las distintas variables ambientales y económicas de los lugares, permite determinar que el lugar elegido sea viable para llevar a cabo el proceso de construcción y operación del puerto. Esto con el objetivo de no hacer incurrir en costos innecesarios al inversionista.

**4.3.2. Potencial de Carga.** Si bien la construcción del puerto marítimo se contempla en el departamento de Córdoba, municipio de San Antero, su ubicación está muy cerca de los límites con el departamento de Sucre, a quien también le serviría para exportar e importar productos y prestar servicios. Así mismo, buena parte de la carga que procede de Antioquia, Cundinamarca, hacia los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, deben pasar por Córdoba. Luego, aquí hay una oportunidad importante de captación de carga por contenedores.

Adicionalmente, se considera que los departamentos de la zona cafetera también pueden utilizar esta terminal, así como los santanderes y todo el interior del país en general; trayendo esto como consecuencia, la reducción en los costos logísticos para los distintos intercambios comerciales.

Lo anterior, sin duda crea una serie de posibilidades de negocios, encaminados al transporte de minerales, desde sus minas o canteras, como de productos manufacturados de las fábricas, como de los yacimientos de hidrocarburos al nuevo puerto.

Para ello, después de analizar las debilidades, oportunidades, y ventajas competitivas con las que contaría dicho proyecto; se ha concebido que las principales fortalezas del departamento de Córdoba para establecer un puerto, son las siguientes:

- Un sector agropecuario bien desarrollado, con suelos que favorecen las prácticas ganaderas, y que por sus condiciones climáticas y de fertilidad son aptas para el desarrollo de diversos cultivos.
- Preexistencia en la zona de recursos naturales (ferroníquel, carbón, cemento).
- Existencia de contactos intensivos con los grupos comerciales fuertes en el departamento de Antioquia.
- En cuanto a conectividad, las carreteras principales están en buenas condiciones, a corta distancia, y a su vez se contemplan proyectos adicionales como la reciente aprobación de la APP Antioquia – Bolívar, que atravesaría en la mayoría de su extensión al departamento de Córdoba, así como la construcción de un ferrocarril desde la región del Magdalena Medio hasta el Golfo de Morrosquillo, para apoyar las actividades portuarias de Santa Marta en cuanto al carbón y la movilización de otros productos a través de una red multimodal desde el interior del país hasta el posible puerto en mención. Dicha ventaja resulta ser muy provechosa, debido a que una de las innovaciones que trajo consigo el más reciente Plan de expansión portuaria (documento CONPES 3744 del 2013), fue la de exigir que las nuevas solicitudes de concesiones portuarias presenten un plan de conectividad del puerto con las principales rutas de transporte multimodal, o directamente con los centros de

producción y consumo, que podrán ser estructuradas por el mecanismo de Asociaciones Publico Privadas, contemplado en la Ley 1508 de 2012.<sup>62</sup>

- La seguridad de la zona de influencia del puerto, toda vez que se encuentra una Base de Infantería de Marina que proporciona seguridad a la zona.
- Actualmente se adelantan gestiones por parte del gobierno departamental y municipal para la internacionalización del aeropuerto “Los Garzones” de Montería, lo cual coadyuvaría al asentamiento de empresas especializadas en la logística de transporte de pasajeros y de carga y a la inserción de instalaciones apropiadas para la exportación e importación de bienes y servicios.<sup>63</sup>
- Mayor cercanía respecto a las otras terminales portuarias del Caribe Colombiano, con el canal de Panamá.

Las debilidades se refieren principalmente a la falta de experiencia del recurso humano cordobés en operaciones portuarias y al bajo desarrollo del ambiente industrial en el departamento, no así en los otros entes territoriales circundantes, que también se verían beneficiados con dicha intención.

Teniendo en cuenta las ventajas mencionadas, se ha analizado el ambiente competitivo en el que se desenvuelven las actividades de la posible comunidad portuaria, para los siguientes productos/cargas:

**4.3.2.1. Productos Agropecuarios.** La exportación de productos agropecuarios cordobeses es incipiente; ha sido un sector que ha venido perdiendo protagonismo en la economía cordobesa a través de los años, a tal punto que pasó de representar un aproximado del 56 % del PIB regional en 1980 a solo un 21 % en 1998,<sup>64</sup> ubicándose en la

---

<sup>62</sup> COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá: Documento CONPES 3744 de 2013. p. 42.

<sup>63</sup> GOBERNACION DE CORDOBA. Despacho del Gobernador. Correspondencia a la Aeronáutica civil. Radicado No. 000327. (05 de Septiembre de 2006).

<sup>64</sup> ANAYA NARVÁEZ, Alfredo. La Economía del Departamento de Córdoba. Una Visión Prospectiva, Montería: Publicaciones Universidad del Sinú, 2009. p.76.

actualidad en un aproximado del 19 %. Lo anterior debido a muchos factores socioeconómicos como la migración de la gente del campo a la superficie urbana; la utilización de la tierra únicamente para los cultivos habituales de maíz tradicional, maíz tecnificado, algodón, sorgo, arroz seco manual, arroz seco mecanizado, arroz riego, yuca, plátano y ñame; la utilización de grandes extensiones de tierra para la crianza y ceba de ganado; entre otros como el alto costo de transporte hacia puertos distantes.

Sin embargo, ciertos productos ofrecen posibilidades de ser exportados, constituyendo para el departamento interesantes apuestas fructíferas; entre ellas vale la pena mencionar:

- Con un censo de un millón 800 mil cabezas de ganado,<sup>65</sup> únicamente en los predios ganaderos de Córdoba; los lácteos y la carne en canal exportada en contenedores refrigerados, constituye uno de los principales productos comercializables a través del puerto, cuyos primordiales destinos identificados por Pro Colombia son: Caribe, Venezuela, Centroamérica, Líbano, Rusia y Perú<sup>66</sup> y a la expectativa de que con Estados Unidos se llegue a un acuerdo sobre normas fitosanitarias lo cual sin duda alguna jalaría exponencialmente al sector. Córdoba sacrifica aproximadamente 94.524 cabezas, que corresponde al 2.6 % del total Nacional; el frigorífico de carnes “Frigosinú S.A.” en la ciudad de Montería, es el principal centro de sacrificio en el Departamento. La carne en canal se comercializa a los mercados locales, nacionales e internacionales, en una proporción porcentual del 10 %, 80 % y el 10 % respectivamente. Por su parte, la producción de litros de leche diaria promedio oscila entre 800.000 litros y 1.200.000.<sup>67</sup>
- Frutas y hortalizas (frescas y procesadas), como cultivos alternos, también pueden constituir oportunidades comerciales para el departamento de

---

<sup>65</sup> Disponible en Internet: < <http://elheraldo.co/cordoba/se-reduce-la-produccion-de-ganado-bovino-en-cordoba-ganacor-157176> > [Actualizado en 25-06-2014].

<sup>66</sup> PROEXPORT. Córdoba Aprovecha los TLC. Revista de las oportunidades. Bogotá, 2012. p.13.

<sup>67</sup> Banco de la Republica – DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER), p. 41 (Edición DANE – Banco de la Republica, Bogotá, 2014).

Córdoba, a países de destino como Canadá con quien tenemos un TLC y en donde el 75 % de este tipo de alimentos no son de producción regional; Otros posibles destinos para este tipo de productos podrían ser: Francia; Suecia y Centro América<sup>68</sup>.

- Con 350.000 hectáreas aptas para el cultivo de palma africana y un millón de hectáreas para caña de azúcar; permiten que los productos derivados de las mismas se conviertan en valores con una alta vocación exportadora, en donde Europa como destino final, fungiría como principal socio comercial.<sup>69</sup>

**4.3.2.2. Silvicultura.** Este renglón, posee un potencial enorme para la economía Cordobesa debido a la vocación del suelo del departamento. Las 423.523 hectáreas con actitud forestal, de las cuales 189.753 no tienen restricción alguna y el 233.770 restante con restricciones moderadas,<sup>70</sup> hacen de la madera un fuerte componente de exportación.

**4.3.2.3. Pesca.** En el departamento de Córdoba la actividad pesquera comercial se desarrolla principalmente en los ríos Sinú, San Jorge, y en estanques diseminados a lo largo y ancho del departamento, que propenden por la comercialización de especies de agua dulce como el moncholo, la cachama, el bocachico, blanquillo, pacora, mojarra, entre otros. Así mismo la actividad piscícola sobre el mar caribe de las costas cordobesas, básicamente se concentra en la pesca del camarón marino, el cual constituye alrededor del 27 %<sup>71</sup> de la producción acuícola departamental y generando un aproximado de 478 toneladas<sup>72</sup> comercializables; en donde Alemania y Rusia han sido los destinos más atractivos identificados por ProColombia para este tipo de productos.

---

<sup>68</sup> PROEXPORT. Córdoba Aprovecha los TLC. Revista de las oportunidades. Bogotá, 2012. p.13.

<sup>69</sup> Ibid., p. 1.

<sup>70</sup> PROEXPORT. Córdoba Aprovecha los TLC. Revista de las oportunidades. Bogotá, 2012. p.1.

<sup>71</sup> ANAYA NARVÁEZ, Alfredo. La Economía del Departamento de Córdoba. Una Visión Prospectiva. Montería: Publicaciones Universidad del Sinú, 2009. p.121.

<sup>72</sup> DEPARTAMENTO DE CORDOBA. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL. Plan de Desarrollo Departamental. Ordenanza Departamental No. 001 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para el departamento de Córdoba, denominado “Gestión y Buen Gobierno para la Prosperidad de Córdoba” (2012 – 2015) Montería, Córdoba, 2007, p.174.

**4.3.2.4. Actividad Minera.** El espacio minero del departamento de Córdoba se organiza a partir de cuatro recursos principalmente: níquel, oro, carbón y gas natural<sup>73</sup>. Este sector, se encuentra jalonado esencialmente por la producción de níquel de Cerro Matoso S.A. controlada por la multinacional BHP Billiton; con una producción aproximada de 54 mil toneladas al año, equivalente al 4% de la producción mundial de dicho mineral<sup>74</sup>, la cual, en su totalidad es destinada a la exportación.

En cuanto a carbón, si bien la producción de este mineral es marginal con respecto a los volúmenes manejados en los departamentos de la Guajira y Cesar; vale la pena mencionar que existen tres áreas carboníferas en el departamento de Córdoba (en los municipios de Puerto Libertador, Ciénaga de Oro y San Andrés); las cuales representan una producción promedio de 100.440<sup>75</sup> toneladas aproximadamente (que representan el 6% de la producción nacional); sin embargo La Sociedad Portuaria Gráneles del Golfo, cuenta con una proyección de exportación de este mineral fluctuante entre las 160.000 y 350.000 toneladas extraídas al interior del departamento de Córdoba.

Por su parte el oro de aluvión explotado en la cuenca alta del río San Jorge, más concretamente en el municipio de Planeta Rica se extrae de manera artesanal el 31.57 % del oro nacional aptas para la exportación.<sup>76</sup>

Para el gas natural, las proyecciones son buenas en la región y en el país en general. La industria que gira en torno a este mineral en Colombia, se ha propuesto ampliar la oferta del mismo y explorar nuevos potenciales mercados como lo son Centroamérica, Ecuador y la región Asia Pacífico; es por ello que empresas como Pacific Rubiales proyecta la construcción de un gaseoducto en el corregimiento denominado La Creciente (San Pedro – Tolú), muy cerca de la zona de influencia del proyecto aquí propuesto y con aras al aprovechamiento de dichos mercados. De manera que si la industria del gas natural planea

---

<sup>73</sup> ANAYA NARVÁEZ, Alfredo. La Economía del Departamento de Córdoba. Una Visión Prospectiva. Montería: Publicaciones Universidad del Sinú, 2009. p.130

<sup>74</sup> DEPARTAMENTO DE CORDOBA. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL. Plan de Desarrollo Departamental. Ordenanza Departamental No. 001 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para el departamento de Córdoba, denominado “Gestión y Buen Gobierno para la Prosperidad de Córdoba” (2012 – 2015). Montería, Córdoba, 2007. p.176-177.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

<sup>76</sup> Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS). Plan de Gestión Ambiental Regional (Actualización 2008 – 2019). Montería 2008. p.108.



cumplir sus proyecciones de satisfacción de la demanda interna, sostenimiento de la exportación hacia Venezuela del 20 % del gas producido, y la transacción de 230 millones de pies cúbicos diarios a nuevos mercados;<sup>77</sup> se hace necesario tanto contar con más infraestructura para el cumplimiento de dicho fin, como realizar y/o explotar más eficientemente yacimientos, dentro de los cuales para el departamento de Córdoba se encuentran identificados en los municipios de Sahagún y Chinu.<sup>78</sup>

**4.3.2.5. Cemento y materiales de construcción.** Existe un buen potencial en el montaje de industria en torno a la extracción y elaboración de este tipo de productos en el departamento de Córdoba, con el fin de abastecer la demanda regional y exportadora. La CVS estima reservas de calizas en el departamento por 35 millones de toneladas, con una explotación estimada de 120.000 toneladas al año<sup>79</sup>, en canteras dentro de las que sobresalen el Carreto, Cantagallo, campo nuevo y el yacimiento de la Floresta (gallo crudo); esta última operada por la Sociedad Minera del Sinú S.A.S y que por su capacidad de producción y extensión podría ser uno de los principales clientes para el transporte en granel de este bien.

Asimismo empresas como Doblamos S.A y Ladrillera Los Cerros S.A; cuyo objeto social versa principalmente en la fabricación de estructuras de metal sólido y de elementos de material de arcilla para la construcción respectivamente; han demostrado que este tipo de industria cuenta con un gran potencial local e internacional; en donde Brasil con un crecimiento exponencial del 10 % en la demanda de estos productos; e India con su gran apuesta en el sector de la infraestructura,<sup>80</sup> fungen como clientes a ser valorados para el mercadeo de los mismos.

**4.3.2.6. Hidrocarburos.** Si bien el departamento de Córdoba no es un departamento productor de hidrocarburos, es necesario recordar que en el municipio de Coveñas, Sucre,

---

<sup>77</sup> Disponible en Internet: < <http://www.portafolio.co/economia/colombia-debe-aprovechar-el-potencial-exportar-gas> > [Actualizado en: 12 - 03 -2012].

<sup>78</sup> ANAYA NARVÁEZ, Alfredo. La Economía del Departamento de Córdoba. Una Visión Prospectiva, p.135 (Publicaciones Universidad del Sinú, Montería, 2009).

<sup>79</sup> CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINÚ Y SAN JORGE (CVS). Plan de Gestión Ambiental Regional (Actualización 2008 – 2019). Montería 2008. p.118.

<sup>80</sup> PROEXPORT. Córdoba Aprovecha los TLC. Revista de las oportunidades. Bogotá, 2012. p.17.

zona limítrofe al proyecto propuesto, se encuentra el puerto de aguas profundas por donde se exporta el crudo transportado por el oleoducto Caño Limón; cuya capacidad de transporte es de unos 250.000 barriles diarios. Es por ello, que como servicio complementario, existe la posibilidad de que anexo a la zona destinada para la construcción del puerto, se puedan construir tanques de acopiamiento de hidrocarburos con el fin de apoyar la labor de logística y comercialización de dicho combustible.

**4.3.2.7. Contenedores atraídos.** Actualmente la logística de exportación de los productos tanto como Cordobeses, Antioqueños y gran parte de los del interior del país se exportan por medio de los puertos ubicados en Bolívar; los cuales en términos de distancia son los que ofrecen mayores ventajas comparativas dentro de la cadena de transporte. Un puerto en la costa cordobesa puede atraer gran parte de esa carga; a continuación se exponen las distancias entre San Antero y las principales ciudades del país que se beneficiarían con el proyecto en mención:

Cuadro 1. Destinos entre San Antero y principales ciudades del país.

<b>Destino / Origen</b>	<b>Distancia (Km)</b>
Bogotá	832
Bucaramanga	642
Manizales	675
Medellín	468
Sincelejo	34

Fuente: Sistema de información de costos eficientes para el transporte automotor de carga.

En un mundo, en donde el comercio mundial aumenta de manera exponencial, la comercialización de los productos debe hacerse de la manera más simple y fiable y puntual posible; la reducción aproximada del 25 % en distancias que ofrece el puerto propuesto, con respecto a los puertos del departamento de Bolívar, aportaría al cliente, no sólo eficiencias en cuanto a tiempo y distancias recorridas sino también en facilidades de comercialización.

Una vez realizado este sondeo ordinario de los productos que se podrían exportar a través de esta terminal, se demuestra llanamente la necesidad y utilidad de este proyecto. Es pertinente que el inversor o los inversores de este proyecto, contemplen facilidades portuarias especializadas para dichos bienes y servicios; cuyo estimativo en tonelaje a transportar por medio del presente se podría resumir en la tabla 2.

Tabla 2. Estimativo de los productos que se podrían transportar (en tonelaje).

Carga	Pronóstico 2014 (toneladas)
Ferroníquel y otros minerales	470,000
Productos agropecuarios	300,000
Otra carga en contenedores	80.300 Teus (*) <sup>81</sup> = 232.400 (atraída) (**) <sup>82</sup>
Cemento	120,000
TOTAL	1,123.400
(Hidrocarburos) (Aceite de palma) (Biocombustibles)	xxxxxxx

Por lo tanto, se realizan las siguientes sugerencias:

En primera fase, desarrollar una Terminal Multipropósito, incluyendo el manejo de contenedores. No se considera conveniente que el puerto se enfoque únicamente en la exportación de gráneles, debido a la preexistencia de dos terminales en la zona, concebidas para dicho fin; (la terminal de la Sociedad Portuaria Gráneles del Golfo S.A. actualmente en trámites de concesión y la terminal portuaria del grupo Argos y Muelles del Bosque, que hasta hace poco incursiono en la prestación de servicios portuarios a terceros). Sin

<sup>81</sup> (\*) El TEU (twenty-foot equivalent unit), es una unidad métrica consistente en un contenedor ISO de 20 pies de largo por 8 pies de ancho por 6 pulgadas de altura (6.06 x 2.44 x 2.49); en donde cabe poco más de 33 metros cúbicos o 28 toneladas de peso.

<sup>82</sup>(\*\*) Como contenedores atraídos, puede entenderse aquel porcentaje de carga que se origina en otras regiones diferentes a la de la zona de influencia inmediata del puerto, pero que de igual manera necesitan del mismo para ser exportada. El porcentaje de carga atraída, presentada a través de esta investigación, en el cuadro, corresponde a una proyección hecha por HASKONING B.V. en su informe técnico, para el año 2015.

embargo, si consideramos pertinente, el desarrollo de una Terminal Especializada para carga a granel, como cemento y carbón y desarrollar facilidades para el manejo de carga a granel líquido como hidrocarburos y de aceite de palma en el puerto propuesto, esto aportaría a una reducción de tarifas al existir una cantidad mayor de competidores que se traduciría en eficiencias para el proceso logístico de este tipo de productos.

Asimismo, consideramos que en primera instancia debemos funcionar como un puerto ‘Feeder’<sup>83</sup> para carga de y hacia Panamá, que realicen conexiones hacia destinos/orígenes en Asia y Europa respectivamente y tener despacho directo para carga con destino/origen cercano (Caribe, Centro- y Norteamérica); sin perjuicio de que a largo plazo la operación resulte de forma tan eficiente al punto de funcionar como una terminal ‘Gateway’.

En todo caso, el sector empresarial y el gobierno nacional tienen un reto grande con los esquemas de progreso y bienestar, tanto en zonas del país de alto potencial productivo como Córdoba; como en el diseño y ejecución de infraestructura y nuevas herramientas transaccionales, que permitan su mejor y más eficiente aprovechamiento.

Colombia no entrara en el panorama del comercio mundial si no se realizan esfuerzos necesarios para incursionar de manera más activa en las relaciones económicas multilaterales; es por ello que la búsqueda de nuevos y potenciales mercados debe ser un objetivo primordial para quienes gobiernan el país. Lo anterior, requiere estar a la altura de las negociaciones internacionales; países como Chile o México, cuentan con TLC’s con Estados Unidos desde hace aproximadamente 10 años y junto con Perú, han fortalecido enormemente sus relaciones comerciales con Asia, ya que se estima que para el 2020 el 60% del comercio mundial estará representado en relaciones comerciales Asia – Pacífico; por el contrario, Colombia ni siquiera ha podido ingresar a la APEC, situación de vital

---

<sup>83</sup> Según el Ministerio de Fomento Español, en su diccionario ilustrado del transporte intermodal, existen tres tipos de puertos: Los denominados puertos “Hub” los cuales realizan labores de conexión, concentración y distribución con los grandes centros de producción y consumos mundiales y deben ser cercanos a las principales rutas marítimas mundiales y no cuentan con carga de importación y exportación; por su parte los puertos “Feeder” cuyas labores de conexión se realiza con terminales regionales y si manejan este tipo de cargas de importación y exportación pero los servicios con los grandes centros de producción y consumo son realizados por medio de un puerto “Hub”. Por ultimo se encuentran los puertos “Gateway” el cual es un puerto intermedio. Cuenta con un hinterland importante que le proporciona carga de importación o exportación lo que permite mantener servicios marítimos directos con los grandes centros de producción y/o consumo mundiales. Puede desarrollar funciones de trasbordo, pero no de forma relevante y actuar como puerto “Feeder”.

importancia para ser parte de lo que se estima como el gran acuerdo multilateral, el Trans Pacific Partnership. Sin embargo, la consecución de estos esfuerzos no será suficiente sino se comienza a considerar de vital y prioritaria importancia a los costos logísticos, en donde los fletes son uno de los rubros mas trascendentales a tener en cuenta y en donde la infraestructura de transporte multimodal juega un papel significativo en el estimativo de los mismos.

**4.3.3. Presencia de Afrocolombianos, Indígenas y otras Comunidades Vulnerables.** Es de gran importancia establecer la presencia de comunidades negras e indígenas, pues, esto determina la necesidad de celebrar una consulta previa al proceso. La ley 70 de 1993 busca reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural que conforma la nacionalidad colombiana, estableciendo que el Estado adjudicará a las comunidades negras, la propiedad colectiva sobre las áreas baldías, rurales y ribereñas en donde se desarrollen, cultural y productivamente.<sup>84</sup> Lo mismo ocurre con los pueblos indígenas; desde el artículo 6 de la ley 121 de 1991, se estipula que los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas, “*mediante procedimientos adecuados*”, cada vez que se prevean adoptar medidas susceptibles de afectarlos directamente; como puede serlo eventualmente, en este caso, una concesión portuaria.

Es por ello que a través de los mecanismos de consulta previa, regulados mediante el Decreto No. 1320 de 1998, se buscara, analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural del que puedan ser objeto dichas comunidades con la elaboración de este tipo de proyectos. Dicha consulta tiene el carácter de derecho fundamental en Colombia para estas comunidades, como lo ha establecido la Corte Constitucional, sintetizando que existe un claro vínculo entre la realización de la consulta previa y la protección de la identidad cultural de las minorías étnicas, siendo aquella obligatoria cuando la medida las afecta directamente; instando al Gobierno a promover la consulta previa, siempre que se trate de proyectos de su iniciativa o no. Su omisión constituye una violación flagrante a la Carta Política.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 70 (21 de Agosto, 1993) Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1993. Art.1.P.01.

<sup>85</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-196 del 14 de marzo de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá D.C. 2012.

Cerciorarse del cumplimiento de este punto es muy importante, ya que el Decreto 4735 de 2009 en su artículo 9.1.3.4, establece como requisito fundamental para el otorgamiento de la concesión, que el peticionario acredite el cumplimiento a lo dispuesto por las legislaciones especiales que rigen zonas de territorios colectivos para comunidades negras y resguardos indígenas así como las disposiciones para la conservación del patrimonio arqueológico.

Como se puede ver en la licencia ambiental otorgada a la Sociedad Portuaria Gráneles del Golfo S.A. para su puerto,<sup>86</sup> el cual se desarrollara en la misma zona de influencia del puerto propuesto en esta monografía; el Ministerio del Interior<sup>87</sup> y el INCODER, certifican que no se presencian en la misma, territorios adjudicados a comunidades afro e indígenas que puedan verse afectadas por el mismo. Asimismo lo certifica el DANE, como lo podemos observar en el anexo No. 8.5, el cual contiene un mapa en donde se focalizan las zonas de presencia de este tipo de comunidades.

Sin embargo, es evidente que existen manifiestas inconsistencias entre dichas certificaciones y lo que corresponde a la realidad. San Antero, Córdoba, es un municipio en donde su población casi en su totalidad es de procedencia Africana, proveniente de Sudan, Costa Guinea y El Congo; los cuales ingresaron al país en calidad de esclavos en el siglo XVIII.<sup>88</sup> La jurisprudencia es reiterada en manifestar que las comunidades en mención tendrán derecho a la consulta previa aunque no estén constituidas bajo las formas legalmente establecidas para su reconocimiento oficial, ya que el mismo sólo facilita la prueba de su existencia.

Sobre este punto, vale la pena traer a colación la sentencia T-693 del 2011; en dicha providencia se evidencia un fuerte conflicto, ya que mientras la empresa Meta Petroleum Limited pretendía la construcción de infraestructura necesaria para el desarrollo de su actividad comercial; el resguardo indígena Achagua alegaba su derecho fundamental a la

---

<sup>86</sup> COLOMBIA. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINÚ Y SAN JORGE (CVS). Resolución 2-0616 (23, diciembre 2014). Por la cual se otorga licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones.

<sup>87</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Certificación 1604. (22, Octubre 2013). Rad. EXTMI -130007048. Por la cual se certifica la ausencia de comunidades indígenas y afrocolombianas para el proyecto: Construcción y Operación de un Puerto de gráneles sólidos en el Golfo de Morrosquillo.

<sup>88</sup> MANZUR JATTIN, Félix. Córdoba Pasado Presente y Futuro. p.337 (Publicaciones Cámara de Comercio de Montería; Montería - Córdoba 2014).

celebración de la consulta previa, el cual, fue negado debido a que el Ministerio del Interior certificó (como en este estudio), la no presencia de este tipo de comunidades en la zona de influencia de la obra.

La sentencia es enfática en establecer que si bien esas certificaciones son indispensables, no resultan suficientes para colegir de ellas la no existencia de dichas comunidades en las zonas de ejecución de las obras y le impone la carga a las distintas entidades estatales, de verificar su presencia.

Es por ello que en la ejecución del proyecto propuesto, es menester realizar dicha consulta, so pena de que las comunidades decidan hacer efectivo su derecho a la misma, en la medida en que la consulta previa es irrenunciable y constituye un derecho fundamental como lo señalamos con anterioridad.

En conclusión, cualquier obra, proyecto o actividad sujeta a la autorización estatal, quedaría condicionada a la voluntad de la comunidad étnica afectada y la posibilidad de que ellas acudan a la acción de tutela siempre latente para hacer valer su derecho. Lo anterior sería demasiado riesgoso para la inversión ya que las medidas que puede adoptar un juez son múltiples, y pueden derivar en la suspensión provisional de cualquier iniciativa o de cualquier disposición administrativa, hasta tanto no se adelante la consulta, como ocurrió en el marco del proceso de tutela entre el resguardo indígena Páez de la Gaitana y el departamento del Cauca, cuando la corte constitucional decidió suspender el Decreto 102 de Abril del 2010, el cual excluía del sistema integral de educación del departamento, a un conjunto de instituciones educativas que prestaban este servicio público con arraigo a las costumbres de dichas comunidades.<sup>89</sup> Dicho proceso, si bien no se dio en el marco de proyectos portuarios, si es útil para saber que cualquier licencia o concesión otorgada por la administración sin la observancia de este requisito puede ser objeto de suspensión provisional o definitiva.

En un segundo plano, vale la pena hacer una breve referencia a los fenómenos de violencia en el departamento de Córdoba, esto con el fin de tener presente, otros grupos

---

<sup>89</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-116 del 24 de Febrero de 2011. M.P. Humberto Sierra Porto. Bogotá D.C. 2011.

poblacionales vulnerables como lo son las víctimas, los reinsertados y los desplazados, y su integración en estos procesos y proyectos productivos regionales.

Córdoba, ha sido a lo largo de la historia, un departamento azotado por la violencia estatal, guerrillera y paramilitar. La expansión terrateniente en las décadas de los años 50's y 60's, fue de gran provecho para la guerrilla, para idealizar con su causa a los campesinos desalojados; dichos grupos subversivos utilizaron al alto Sinú y al Nudo del Paramillo de bastión militar, desde donde planeaban y ejecutaban su actuar delictivo. Posterior a ello, surgen las Autodefensas Unidas de Córdoba (como antecesoras de las AUC), las cuales se consolidan ante la necesidad de combatir a la guerrilla, problemática que aparentemente desbordaba la capacidad del Estado y se afianza ante la conjugación de varios sectores de la población, adquiriendo una verdadera noción de Estado-Nación en muchas ciudades pequeñas, municipios y zonas rurales del departamento, imponiendo seguridad y orden público y capturando los excedentes de producción, tanto lícitos como ilícitos, de las zonas en donde ejercían control; dejando a este departamento rico en recursos naturales pero a su vez en muertes, desplazamientos y con uno de los índices más altos de analfabetismo, pobreza extrema y desempleo en el país.

Es por ello que se hace necesario hacer de Córdoba y de las otras regiones del país afectadas por los fenómenos de violencia, regiones competitivas a través de este tipo de iniciativas, que incluya a las comunidades vulnerables. Donde competitividad es productividad y esto se logra con calidad de educación y formación de capital humano. De tal manera que se logre focalizar procesos académicos a través de actores y víctimas del conflicto y que tengan por objeto la capacitación laboral para iniciativas provechosas como la propuesta en esta monografía, conllevaría a que la comunidad en general y no solo algunos pocos, sean verdaderos beneficiarios de estos procesos productivos.

#### **4.4. ADQUISICIÓN DE LOS PREDIOS.**

Una vez identificado el sitio y habiendo establecido que existen volúmenes de carga que justifica la construcción del puerto en Córdoba, el paso a seguir es la adquisición de los predios para la construcción del proyecto. En materia de infraestructura, este tema presenta



una relevancia especial, en cuanto a que no se cuenta con una disponibilidad oportuna de los inmuebles necesarios para el desarrollo de las obras; derivando esto en otras problemáticas como las dilaciones en los procesos administrativos y judiciales de expropiación, inexistencia de estándares para el avalúo de los predios, demoras en las obras por tramites complejos o accidentados, entre otros.

El marco general de adquisición de predios en obras de infraestructura, evidencia la necesidad de responsabilizar al Estado frente a la propiedad de los mismos, mediante procesos expropiatorios administrativos o judiciales, que explicaremos a continuación.

La constitución de 1991, a partir del marco de un Estado social de derecho, no solo ratifica límites y promueve algunas formas especiales de propiedad, tales como la asociativa y la solidaria así como la “función social de la propiedad”.<sup>90</sup> En el artículo 58 de la Carta Política se consagra la expropiación, cuando se establece que el interés privado deberá ceder al interés de la sociedad. Por expropiación se entiende, aquel *acto de poder del Estado* en virtud del cual se da la transferencia de la propiedad de un bien en cabeza de un particular para radicarla en cabeza del Estado, con previa indemnización y por motivos de interés público.

Dicha expropiación podrá darse de dos manera, en primer lugar, por vía administrativa cuando se presente un motivo de urgencia manifiesta que justifique obviar todo el procedimiento común; la cual está sujeta a una posterior acción contencioso administrativa para efectos del pago del precio (artículo 63 ley 388 de 1997). En segundo, por vía judicial con previa indemnización, en donde primero el Estado debe exponer los motivos de utilidad pública e interés social por los cuales necesitan el bien (artículo 58 de la ley 388 de 1997); ya que sin motivos específicos y concretos no puede proceder la expropiación.

Seguido a esto, viene un paso que en el derecho colombiano se conoce como “tramite de enajenación voluntaria” (artículo 59 y 61 de la ley 388 de 1997), el cual consiste en un periodo de tiempo en el que las partes (el Estado y el particular) negocian; el Estado hace una oferta y el particular decide si la acepta o no. El particular tiene la posibilidad de

---

<sup>90</sup> HERRERA ROBLES, Aleksey. Límites constitucionales y legales al derecho de dominio en Colombia, análisis desde el derecho público. Revista de Derecho. Universidad del Norte, 2003. Vol. 20, pp.57-81

realizar una contra oferta, más de no llegar a un acuerdo el proceso de expropiación seguirá adelante.

Una vez terminado el tiempo de la enajenación voluntaria, se procede a realizar la expropiación propiamente dicha, el Estado interpone una demanda de expropiación frente al juez civil del circuito, posterior al pago de la indemnización, cumpliendo con una finalidad que no será otra que determinar si la compensación pagada al particular fue justa y equivalente al valor del bien en el mercado. Finalmente se transfiere el dominio por escritura pública registrada mediante el registro de la sentencia (artículo 62 ley 388 de 1997).

Sin embargo, en materia portuaria, los predios pueden clasificarse en dos grupos. El primer grupo, está conformado por los predios que entrega la Nación en concesión; estos son las playas, los terrenos de bajamar, las zonas accesorias a aquellas y los bienes inmuebles por destinación a estos. Sobre estos bienes la sociedad portuaria, sea de carácter oficial o privada, sólo tienen en virtud del contrato de concesión su ocupación y uso temporal.

En un segundo grupo de bienes, cabrán los denominados bienes aledaños o adyacentes necesarios para establecer las correspondientes terminales portuarias. La adquisición de estos, se hará con base a las reglas especiales que contempla la ley 1 de 1991 en su artículo 16, que establece que se declara de interés público la adquisición de dichos predios. El artículo expone que en caso de que el Estado otorgue una determinada concesión y el concesionario (así sea público o privado) no es dueño con anterioridad de los predios en mención, la sociedad portuaria deberá propender por la negociación voluntaria de los mismos, y que de no llegar a ningún acuerdo, en el término de treinta días contados desde que se iniciaron las negociaciones, ésta se dará por fallida facultando a la Nación a través de la superintendencia de Puertos y Transporte o a cualquier entidad pública capacitada para ser socia de una sociedad portuaria, a expedir un acto administrativo ordenando la expropiación para que una vez ejecutoriado la entidad presente ante el tribunal que tenga jurisdicción en el sitio donde se encuentra ubicado el predio, una demanda de expropiación que contenga los antecedentes del acto administrativo que ordenó la expropiación.

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que en la expropiación de estos bienes, se presenta el típico proceso de una expropiación administrativa, sin que medien los motivos de urgencia manifiesta que la faculta, ya que en todo caso se da la posibilidad de una enajenación voluntaria de los predios. Sin embargo, se observa con cierta preocupación que mientras el Congreso hace notables esfuerzos para recortar los términos en los trámites de expropiación; en materia de puertos, esta tarea es mucho más engorrosa y larga ya que se tienen que sopesar los términos de negociación previa, la emisión un acto administrativo de carácter particular podrá ser objeto de recursos y posterior a ello la iniciación de un proceso judicial que conllevaría a retardos ostensibles en las obras. Sin embargo también se percibió un pequeño avance en el último Plan de expansión portuaria, ya que sin perjuicio de lo anteriormente explicado, se insta a incluir dentro de los contratos de concesión, una cláusula que contemple la opción de compra de las zonas adyacentes, únicamente en el caso en que estos activos fueran de un concesionario anterior al que se le ha revocado o terminado la misma.

En todo caso, es importante anotar, que el terreno que se va adquirir debe contemplar además del área para desarrollar el puerto el terreno suficiente para el desarrollo de proyectos conexos o complementarios de los cuales hablaremos más adelante.

**Gráfico 4.** Vista aérea de Punta Bello – Haskoning B.V.



Vista aérea de Punta Bello – Haskoning B.V.

#### **4.5. CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD PORTUARIA.**

Las sociedades portuarias actúan como empresas de régimen privado, independientemente de que la participación accionaria de los entes públicos según el artículo 31 del Estatuto de Puertos. Ésta juega un papel trascendental en la gestión del proyecto portuario, no sólo porque esta es a la única persona que se le puede otorgar la concesión sino porque es la que se encarga de ejercer o delegar la actividad administrativa de toda la operación. Además es quien debe desempeñar la gestión ambiental, en la medida en que la sociedad debe ser la titular de la licencia ambiental, en razón de que ésta es intransferible. En otras palabras, la sociedad portuaria es el actor más importante en el desarrollo portuario en la medida en que es la titular del contrato y de la licencia; encargándose además de la contratación de los estudios de factibilidad y gestionar y desarrollar el área portuaria junto con la elaboración de las políticas del puerto, proveer por la construcción, supervisión y el mantenimiento de las obras civiles y los equipos de operación entre otras.

#### **4.6. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD (TÉCNICOS; JURÍDICOS; ECONÓMICOS Y FINANCIEROS; AMBIENTALES).**

Siguiendo la metodología, la sociedad portuaria contrata el estudio de factibilidad técnica, económica y financiera, ambientales, de mediciones de campo y, los diseños y planos, de conformidad con la ley colombiana.

De estos estudios podemos señalar las siguientes consideraciones:

**4.6.1. *Criterios de Planificación Según el Plan Maestro del Puerto.*** La importancia de preparar un Plan Maestro, se fundamenta en la necesidad de anticipar el desarrollo físico del puerto, proyectada a un término temporal determinado y reservar las áreas necesarias y evitar que estas sean ocupadas para otras actividades, lo cual permitirá conocer las potencialidades de expansión futuras de la obra.

La forma exacta como se gestionara y elaborara el puerto dependerá de su aptitud para la movilización de tipos de carga; la investigación ha revelado que por regla general, los planes maestros concebidos desde la concepción de un proyecto portuario, contiene tres

fases básicas de inversiones, que enmarcaran las gestiones respectivas de la sociedad portuaria, las cuales pueden resumirse en:

- Primera Fase: Construcción de una Terminal Multipropósito, entendiendo estas, como aquellas diseñadas para el manejo de varios tipos de cargas, las cuales serán cargadas o descargadas con equipos similares a los utilizados por los puertos especializados y también utilizan las grúas de los buques.<sup>91</sup>
- Además, tendrá construcción de todas las facilidades adicionales para el aprovechamiento y operación de la terminal como por ejemplo recintos portuarios, áreas turísticas, recreacionales, de transporte marítimo, áreas de remolque, mantenimiento y reparación de naves, entre otras.
- Segunda Fase: Construcciones de muelles especializados por tipo de carga (gráneles sólidos y líquidos). Para ello, si son gráneles sólidos se utilizarán bandas transportadoras y, si son gráneles líquidos, se transportan a través de tuberías o ductos.<sup>92</sup>
- Tercera Fase: Implementación de la infraestructura para la constitución y prestación de servicios accesorios o complementarios al puerto (zonas francas permanentes de propósito especial), de los cuales hablaremos más adelante y para los cuales generalmente es un requisito antecedente, el otorgamiento de la concesión portuaria.

**4.6.2. Evaluación del Impacto Ambiental.** En este punto no se explicará cómo está compuesto Estudio de Impacto Ambiental, ni el papel que juega en el proceso de licencia ambiental, pues esto se realizará en el punto correspondiente a la licencia ambiental. En el presente, se enuncian los temas puntuales ubicados en las distintas dimensiones, que analiza el estudio, que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración del mismo.

---

<sup>91</sup> PAREDES MORATO, Yolima. Logística Portuaria. Bogotá: Publicaciones Superintendencia de Puertos y Transporte, Julio de 2010, p.25.

<sup>92</sup> *Ibíd.* p.17.

Lo primero que debe tenerse en cuenta para elaborar este documento, es la determinación de los posibles daños ambientales o riesgos que pueda generar el proyecto. Esto se hace a través de la implementación de una matriz de riesgo ambiental, éstas son “listas de control bidimensionales; en una dimensión se muestran las características individuales de un proyecto (actividades, propuestas, elementos de impacto, etc.), mientras que en otra dimensión se identifican las categorías ambientales que pueden ser afectadas por el proyecto.”<sup>93</sup> Existe varios tipos de matrices, como la de FEARO, la de MOORE, la de CLARK etc., sin embargo la más conocida y usada es la matriz de LEOPOLD, que

(...) fue diseñada para la evaluación de impactos asociados con casi cualquier tipo de proyecto de construcción. Su utilidad principal es como lista de chequeo que incorpora información cualitativa sobre relaciones causa y efecto, pero también es de gran utilidad para la presentación ordenada de los resultados de la evaluación”.<sup>94</sup>

Es necesario destacar que, la matriz de LEOPOLD puede arrojar distintos resultados ya que la valoración e identificación de los impactos en ésta son subjetivos<sup>95</sup>; razón por la cual, sus resultados varían dependiendo de quien la utilice.

En este sentido y teniendo en cuenta lo anterior, se tomarán las dimensiones y riesgos abordados en la licencia otorgada a la sociedad Gráneles del Golfo por la CVS y en el estudio de la compañía HASHCONING B.V. de forma tentativa, para dimensionar los posibles impactos que puede generar un proyecto de esta magnitud (se debe tener en cuenta que, en el caso de la compañía holandesa, el estudio data de hace diez años, por lo tanto ciertas circunstancias podrían modificarse en las distintas dimensiones), sin perjuicio de que al momento de determinarlos nuevamente en la realización del proyecto propuesto aquellos puedan ser objeto de distintas variaciones.

---

<sup>93</sup> Disponible en Internet: <tarwi.lamolina.edu.pe/~tvelasquez/SEMANA%205.doc > [citado 03/05/2015]

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> disponible en Internet:

<<http://www.exa.unicen.edu.ar/catedras/evaia/Apuntes%20y%20Clases/Metodologia%20para%20los%20Estudios%20de%20Impacto%20Ambiental%20SIN%20CANTER.doc>> [citado 03/05/2015].

De acuerdo a lo dicho, el estudio de impacto ambiental debe considerar tres dimensiones principalmente, que se verían afectadas con la construcción de las instalaciones portuarias; esta son, i) la dimensión física, ii) la dimensión biótica y iii) la dimensión social.

En cuanto a la dimensión física, se podría afectar la calidad del agua por los dragados y por los vertimientos que deban hacerse tanto en la fase de construcción como de operación del puerto. También es posible que se vea afectada la atmosfera por las emisiones que puedan generarse en las etapas mencionadas.<sup>96</sup> El estudio, deberá determinar la gravedad del impacto que causarán estos factores en el plano físico.

Con respecto a la dimensión biótica debe tenerse en cuenta el daño que se causaría a la biodiversidad en la zona, prestando especial atención a la vida marina y considerando, sobre todo, aquellas especies que se encuentran en peligro de extinción como el delfín nariz de botella y el delfín gris, el mero guasa, el ronco burro y el erizo<sup>97</sup>. Por otro lado es necesario tener en cuenta que los arrecifes junto con los manglares conforman los ecosistemas principales del Golfo de Morrosquillo y adicionalmente debe determinarse las especies de animales, en general, de relevancia comercial en la zona.<sup>98</sup>

Por último, en hay que analizar el efecto atinente a la dimensión social, esto determinará como impactará el proyecto a los habitantes de la región. Dicho impacto puede darse de forma positiva en el caso de se fomentar un aumento en los empleos locales, comercio y desarrollo de la región, o de forma negativa, teniendo en cuenta que una afectación del plano biótico se traduce en una externalidad negativa para los habitantes de dicha zona en cuanto se puede presentarse una disminución en la caza y la pesca en la zona,<sup>99</sup> así como afectaciones en el medio ambiente en el que se desenvuelven los habitantes de la zona. Por esto debe determinarse cuales serán la inmisiones de la construcción y operación del puerto

---

<sup>96</sup> HASKONING B.V. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el estudio Técnico y el Diseño de un Puerto Marítimo en Punta bello. Los Países Bajos (octubre 2000). Tomo 7. HOO4343.21/COL/R002

<sup>97</sup> COLOMBIA. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINÚ Y SAN JORGE (CVS). Resolución 2-0616 (23 diciembre 2014). “Por la cual se otorga licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones” .pág. 84

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

(como por ejemplo el ruido, malos olores, etc.) y el alcance de las mismas, puestas impactaran la vida de las comunidades aledañas al desarrollo portuario.

El estudio realizado, debe buscar la manera de mitigar los riesgos y daños que se determinen e implementar planes de monitoreo y seguimiento para verificar el cumplimiento y la efectividad de las soluciones que se formulen. En este sentido también se pronuncia el CONPES 3744 de 2013 al establecer como camino para paliar esos daños el fortalecimiento de los métodos de supervisión, vigilancia y control por parte tanto de las entidades públicas como de las sociedades y operadores portuarios, de todas las actividades marítimas que se desarrollen en torno de la explotación minero-energética o de cualquier actividad que implique una operación en la terminal.<sup>100</sup>

Acorde a lo anterior se recomienda efectuar un Sistema de Gestión Ambiental “*el cual es una herramienta voluntaria utilizada por distintos tipos de organizaciones para garantizar un adecuado comportamiento ambiental*”.<sup>101</sup> Estos sistemas hoy en día proponen una estructura de liderazgo, lo cual, quiere decir que no sólo buscan establecer a la compañía como líder en la implementación de estándares ambientales; sino que, persiguen que las distintas personas y entidades que contraten con ésta, o que con estén vinculadas con ella, de alguna manera, cumplan con los estándares ambientales adecuados.

En este punto en particular, obtiene mucha relevancia lo manifestado por la Corte Constitucional, en su sentencia T-154 del 2013; en donde en un fallo sin precedente, le ordena a la multinacional Drummond, que ejecute la instalación de maquinaria de última generación técnica para contrarrestar la dispersión de partículas de carbón que afectaba la salud del accionante y su núcleo familiar y de esta forma promover una política nacional integral para el control de la contaminación de las aguas y el aire, aún cuando dicha empresa demostró que se le estaba dando un debido cumplimiento a su Plan de Manejo Ambiental que fue previamente aprobado por la autoridad ambiental. La Corte manifestó

---

<sup>100</sup> COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3744 de 2013. Bogotá. Pág. 11.

<sup>101</sup> SÁNCHEZ HERRERA, Arturo. Gestión Ambiental en Proyectos [diapositiva]; Bogotá. Universidad de los Andes – Facultad de Ingeniería Civil. 201. p. 104.



que dicha protección al medio ambiente debe darse observando los principios precaución y acción preventiva y concluyó que:

**“Debe observarse que las licencias de funcionamiento y el presunto cumplimiento a los requisitos por parte de la empresa accionada, no desvirtúan la constatación objetiva de la polución que se sigue generando sobre el ambiente,** en principio sobre las zonas aledañas a la explotación, almacenamiento e inicio del transporte.

**La realidad resulta así confrontada con el hipotético cumplimiento de unas disposiciones reglamentarias, que no es sustento constitucional suficiente para la continuidad, dentro de unas circunstancias que visiblemente no satisfacen la inalienable obligación “del Estado y de las personas” de proteger la riqueza natural** de la Nación (art. 8° Const., el subrayado y la negrilla es nuestra), de una explotación económica, que por importante y rentable que sea no justifica el deterioro ambiental.” (Subrayado y negrilla por fuera del texto).

En otras palabras, el hecho de dar cumplimiento formal a la normativa ambiental tanto general como particular (la licencia ambiental), no es suficiente para satisfacer las obligaciones ambientales de la compañía, ni los derechos de las personas derivados del ambiente; sino que, debe darse una protección efectiva y de fondo a este medio. Lo anterior es de suma importancia, pues, se traduce en que a la hora de realizar el estudio de impacto ambiental y de establecer las formas de mitigación y prevención de los riesgos y daños, no bastará con que éste cumpla con los requisitos de ley para que cumpla su objetivo. Según lo expuesto por el alto tribunal, se deberá ir más allá y buscar una protección real al ambiente en orden de cumplir las obligaciones ambientales y de evitar futuras controversias que puedan derivar en mayores costos para los inversionistas o incluso en el cese de la actividad desarrollada.

**4.6.3. Factibilidad Financiera del Proyecto.** Para determinar la factibilidad de un proyecto, se deben realizar dos consideraciones claves:

- La evaluación económica, que establece la importancia del proyecto para la economía nacional, lo que coadyuvaría en la obtención de avales, licencias y fuentes de financiamiento de carácter público. Importancia, como se ha expuesto a lo largo

de esta monografía, radica en que el puerto debido a su localización, atraerá tráfico que sin este proyecto sería desviado hacia otros puertos colombianos existentes obligándolos a recorrer una mayor distancia a incurrir en mayores costos y en fin a ser menos competitivos en un plano internacional. En otras palabras este proyecto ayudará dinamizar y facilitar la comercialización de un porcentaje de productos que no cumplen con las condiciones de costo/beneficio para ser exportadas y de mejorarlas para los que ya se están exportando.

La utilidad económica de la terminal deberá mirar a su vez, los efectos que se causan en otros sectores de la economía. Es decir, el proyecto debe ser evaluado también, por los beneficios que genera en la sociedad colombiana.

- En segundo lugar, la evaluación financiera, establece si el proyecto es rentable e interesante para un inversionista, razón por la cual, debe tener un plan de financiación sólido y que permita asegurar la consolidación de todas las fases previstas en el proyecto. Éste debe tener en cuenta que los rendimientos del puerto, se compone principalmente de los ingresos por el uso de las instalaciones del puerto, es decir, el uso del acceso marítimo, muelle y terrenos, entre otros.

El estudio realizado previamente por la consultora HASKONING estimó para el año 2000, que el costo de las obras civiles básicas y servicios que hacen parte de la Primera Fase del desarrollo portuario, incluyendo una provisión para contingencias físicas del 10 % y contingencias de precio y monedas, era de aproximadamente US\$ 25 millones como inversión inicial. Se trae a colación dicho estudio financiero, para ilustrar el hecho de que no es una obra de infraestructura sumamente costosa pero que se puede traducir en una oportunidad de negocio bastante interesante para invertir. Las obras referidas con anterioridad pueden resumirse en los siguientes términos:<sup>102</sup>

Tabla 3. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el estudio Técnico y el Diseño de un Puerto Marítimo en Punta Bello.

---

<sup>102</sup> HASKONING B.V. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el estudio Técnico y el Diseño de un Puerto Marítimo en Punta Bello. Los Países Bajos. (octubre 2000). Tomo 8. HOO4343.21/COL/R002

<b>Ítem</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Unidad</b>	<b>Costo Estimado (US\$)</b>
Movilización y Desmovilización	1		1,000,000
Preparación del Terreno e Investigación Adicional del Suelo	1		200,000
Obras de Dragado	1,900,000m <sup>3</sup>		7,500,000
Conexión con Tierra Firme (Pasarela)			3,000,000
Protección de orillas			1,500,000
Muelle			4,700,000
Pavimento y Drenaje del Área de Deposito	62,000	m <sup>2</sup>	2,100,000
Pavimento y Drenaje en las Zonas de Transito	15,000	m <sup>2</sup>	400,000
Edificaciones	1,250m <sup>2</sup>		300,000
Servicios	1		100,000
Instalaciones Eléctricas	1		900,000
Señalización	1		100,000
<b>Total</b>			<b>21,800,000</b>

Los precios se dan en dólares norteamericanos.

La sociedad portuaria, como se viene explicando a partir del modelo de gestión propuesto, debe adelantar la promoción del proyecto tanto a nivel nacional como internacional.

Dicha promoción, debe ir acompañada del plan de financiación mencionado, con el objetivo presentar el proyecto como un prospecto rentable y atractivo de inversión para personas que puedan tener un interés potencial en vincularse al desarrollo de la obra, bien sea por su rentabilidad o porque se beneficien propiamente del funcionamiento del puerto.

Una obra como la planteada requiere una gran inyección de capital, por esto dicho reviste de una gran importancia, pues de su atractivo depende en buena medida que se consigan los recursos necesarios para financiar la empresa. Tradicionalmente existen dos formas para

financiar un proyecto, la primera es con aportes de equity, es decir, a través de aportes de capital hechos por los inversionistas que se traducen en acciones y en un incremento del patrimonio de la sociedad. La segunda forma es a través de deuda, es decir, a través de créditos que se adquieren en cabeza de la sociedad.

Cada alternativa trae sus propios efectos; los cuales, deben analizarse con minucia para determinar la estructura que mejor se acomode para financiar el proyecto.

#### **4.6.3.1.Equity.**

Se asimila a la participación en el capital de la compañía del proyecto. Puede ser por acciones ordinarias o con dividendo preferencial y sin derecho a voto, de todos modos, (...) los titulares de las mismas (...) son los últimos en percibir utilidades y soportar las pérdidas (...) entre mayor sea la financiación por deuda, mayor será el riesgo de los accionistas (...) los inversionistas de equity son usualmente los que se benefician directamente del proyecto”.<sup>103</sup>

Debido a lo anterior, los accionistas son los más comprometidos con la realización y éxito del proyecto.

Los efectos fiscales de esta forma de financiación, pueden resumirse en:

a. Efectos respecto de la sociedad:

- En primer lugar, al aumentar el haber social gracias a los aportes de equity (los cuales, no generan un gasto o costo financiero), se incrementa la base impositiva presunta del impuesto sobre la renta y el CREE así como del impuesto a la riqueza.
- Los dividendos que se reparten en virtud de los aportes en equity no son deducibles de impuestos, es decir, que deben gravarse en sede de la sociedad o en

---

<sup>103</sup> PINZÓN, Gustavo A. RODRÍGUEZ, Javier R. Project Finance. Tesis de pregrado para acceder al título de abogado. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. p 30

su defecto se deberá practicar retención en la fuente como se explicará más adelante.

b. Efectos respecto de los socios o inversionistas:

- Es importante tener en cuenta que con los dividendos puede pasar una de dos cosas, i) que sean gravados en sede de la sociedad o, ii) que estos no sean gravados en ceder la sociedad; caso en el cual la sociedad portuaria deberá efectuar una retención en la fuente que equivaldrá al 20% de los mismos, si el destinatario está obligado a declarar, o del 33 % en caso contrario (es decir, si **no** está obligado a declarar), según lo establecen los artículos 1 y 3 del decreto 567 de 2007 y el 245 del Estatuto Tributario. En razón de lo anterior, esta retención del 33 % se le practicará a los socios o inversionistas extranjeros, que no tengan domicilio en el país y que no se encuentren cobijados por uno de los Convenios para evitar la Doble Imposición (CDI) suscritos por Colombia.

De acuerdo a la investigación realizada, se señalan una serie de porcentajes sobre los cuales se hará la denominada retención, de acuerdo a los convenios mencionados:

- i) El 5 % cuando se aplique el tratado con España. ii) El 7 % cuando aplique el tratado con Chile. iii) El 15 % cuando aplique el tratado con Suiza o el de Canadá y en el caso de que aplique el de México, Colombia no podrá gravar debido a esto no se aplicará la retención.

c. Otros efectos generales:

- la sociedad sólo tendrá que retornar la inversión por regla general, cuando se decreta la distribución de utilidades.
- Requiere un mayor esfuerzo económico de los socios o inversionistas, en la medida en que más dependa de ellos el apalancamiento del proyecto, lo que les exigirá un gran flujo de liquidez.

- Los inversionistas en equity no podrán percibir el retorno de su inversión hasta tanto la sociedad no genere y decrete utilidades.
- Los aportes de capital constituyen el pasivo interno de la sociedad, y en esta medida están en el último escaño de prioridad en el pago de acreedores de la misma en el evento en que ésta se liquide.

**4.6.3.2. Deuda.** Este método de financiación consiste en utilizar operaciones de crédito para apalancar el proyecto y puede darse de dos formas; a través de lo que se denomina como deuda subordinada o a través de deuda principal.

**4.6.3.2.1. Deuda subordinada.**

“Es un intermedio entre recursos de deuda y equity ya que se paga primero que los inversionistas de este último, pero después de cubrir el servicio de la deuda. (...) Esta clase de deuda puede ser general o especialmente subordinada; la primera, también conocida como “Blanked subordination” (subordinación general) es la común, descrita anteriormente; la segunda (subordinación específica), se presenta, cuando se especifica a qué tipo de deuda ésta subordinada, o sólo si está subordinada respecto de ciertos prestamistas de deuda principal (...) por lo general (...) está conformada “por ricos inversores, grupos de capital-riesgo, compañías de seguros o fondos de pensiones, todos agrupados, generalmente, bajo el mando de un banco de inversión”.<sup>104</sup>

En otras palabras es una deuda que tiene una prelación menor que la deuda principal, es decir, que en el orden de pago de acreedores, primero se paga al resto de los acreedores que no poseen un crédito subordinado, luego, el crédito subordinado y por último el pasivo interno que está conformado por inversionistas de equity. Y puede dar lugar a que se causen intereses como a participar en la sociedad eventualmente, esto puede ocurrir con los bonos convertibles en acciones.

**4.6.3.2.2. Deuda principal.** La deuda principal, por regla general, consiste en la típica operación de crédito en el que un prestamista recibe en retorno, unos intereses o incluso puede llegar a recibir también participación en el capital en razón del pago de la deuda.

---

<sup>104</sup> PINZÓN, Gustavo A., RODRÍGUEZ, Javier R. Project Finance. Tesis de pregrado para acceder al título de abogado. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. p 33

Los efectos fiscales de la deuda son:

a. Efectos respecto de la sociedad :

- Los créditos, al contabilizarse en el pasivo, no generan que el patrimonio incremente; de esta forma, se logra que la carga impositiva presunta no aumente conforme se va inyectando recursos al proyecto. Sin embargo, puede llegar a generar un efecto adverso, en vista de que si el patrimonio de la sociedad no es lo suficientemente robusto para soportar las deudas, perderá atractivo para los prestamistas y generará un mayor riesgo para los accionistas, pues, el riesgo del crédito aumentará sustancialmente y la posibilidad de que los accionistas vean retribuida su inversión disminuirá, en atención a que el patrimonio de la persona jurídica es la prenda general de sus acreedores.
- Los dividendos de los créditos se dan a título de intereses, estos se consideran como ingresos de fuente nacional cuando el deudor tiene residencia o domicilio en país<sup>105</sup> según los artículos 24 y 24 del Estatuto tributario; por regla general son deducibles de impuestos.
- Con respecto a los intereses pueden ocurrir dos cosas, i) que sean pagados al interior del país ii) o que se paguen al exterior. A los primeros, la sociedad portuaria deberá efectuarles una retención en la fuente equivalente a un 7 %, <sup>106</sup> mientras que a los segundos la retención ascenderá al 14% si el crédito es superior a un año, de lo contrario, corresponderá un 33%<sup>107</sup>. Lo anterior, siempre y cuando no aplique uno de los CDI's suscritos por Colombia, de ser así, la retención equivaldrá, de acuerdo a lo consultado, a: i) El 10 % cuando aplique los convenios con España, con Suiza o con Canadá ii) el 5 % si los intereses se pagan a bancos o aseguradoras, de lo contrario será del 15 % cuando aplique el convenio con Chile, iii) del 5 % si los

---

<sup>105</sup> Al ser considerados ingresos de fuente nacional se genera una pretensión tributaria del Estado sobre ellos, es decir que va a pretender gravarlos aún si el crédito se contrajo en el exterior.

<sup>106</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 3715 (22 diciembre, 1986) Por el cual se dictan disposiciones en materia de retención en la fuente. Artículo 3.

<sup>107</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. ESTATUTO TRIBUTARIO. Artículo 408.

intereses se pagan a bancos o aseguradoras, de lo contrario será del 10 % cuando aplique el convenio con México.

En esta forma de financiación es necesario tener en cuenta las disposiciones referentes a subcapitalización; las cuales, establecen un límite a la posibilidad para deducir intereses basados en una relación entre el endeudamiento y el patrimonio, según el artículo 118-1 del estatuto tributario, que establece lo siguiente:

Sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones consagrados en este estatuto para **la procedencia de la deducción de los gastos por concepto de intereses, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios sólo podrán deducir los intereses generados con ocasión de deudas, cuyo monto total promedio durante el correspondiente año gravable no exceda el resultado de multiplicar por tres (3) el patrimonio líquido del contribuyente** determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior. En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, **no será deducible la proporción de los gastos por concepto de intereses que exceda el límite a** **que se refiere este artículo**". (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Sin embargo en el párrafo cuarto del artículo citado se exime de la aplicación de esta norma la financiación de proyectos de infraestructura de servicios públicos que se encuentren a cargo de sociedades, entidades o vehículos de propósito especial. Razón por la cual, en la medida en que la infraestructura portuaria es inherente a la prestación del servicio público de transporte marítimo, y que la concesión de los puertos puede ser otorgada únicamente a las sociedades portuarias, no sería aplicable el límite a la deducibilidad de intereses al proyecto propuesto.

Es importante señalar también en este punto, que la sociedad deberá pagar las cuotas de la deuda y los intereses según se acuerde en el contrato bajo el cual se lleve a cabo la operación, cosa que si no se planea con gran minucia puede afectar la liquidez del proyecto.



b. Efectos respecto de los inversionistas:

- Es indispensable en tener en cuenta si una operación de crédito se realiza entre vinculados. Se entiende que hay vinculación cuando se incurre en uno de los supuestos artículo 260-1 del Estatuto Tributario que fue reglamentado por el decreto reglamentario 3030 de 2013; en estos casos las partes deben observar las disposiciones de precios de transferencia contenidas en el Estatuto tributario, las cuales están encaminadas a garantizar que las operaciones celebradas entre vinculados observen el principio de plena competencia que fue definido en artículo 260-2 de la norma anterior, de la siguiente forma: “Se entenderá que el Principio de Plena Competencia es aquél en el cual una operación entre vinculados cumple con las condiciones que se hubieren utilizado en operaciones comparables con o entre partes independientes”.<sup>108</sup>

De no atender a dichas disposiciones, los intereses que se paguen con motivo de las operaciones de crédito encaminadas a financiar el proyecto, no podrán ser deducidos; y el crédito respectivo será entendido por la autoridad como un aporte de capital, con lo cual se perderá en gran medida los pros de financiar el proyecto a través de estos préstamos.

- Su inversión se verá retribuida en el momento en el que se haga exigible el cobro de la deuda y de sus intereses. Es decir que sus rendimientos se encuentran, prácticamente asegurados en la medida en que no están supeditados a las utilidades que pueda repartir la sociedad.
- Los acreedores siempre podrán exigir garantías reales y/o personales que aseguren el pago de la deuda y disminuyan el riesgo del crédito.

**4.6.3.3. *Project Finance.*** Es un medio de financiación que está siendo usado para financiar grandes proyectos de Infraestructura. En este, la capacidad de crédito

---

<sup>108</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Por el cual se reglamentan los artículos 260-1, 260-2, 260-3, 260-4, 260-5, los parágrafos 2 y 3 del artículo 260-7, los artículos 260-9, 260-10, 260-11 Y319-2 del Estatuto Tributario. (27, diciembre de 2013), p. 1.

(...) no está determinada totalmente por su nivel de activos, sino por la capacidad del proyecto de generar flujos de efectivo (...) es un método (...) de financiación para el patrocinador o promotor de un proyecto que no produzca recurso contra él, de modo que no tenga que reflejar la deuda en su balance general o situación, ya que pretende que sus activos no se graven otorgándolos en garantía y que los pasivos sean cubiertos por los flujos del proyecto.<sup>109</sup>

En otras palabras lo que se hace es titularizar los flujos de efectivo futuros del proyecto y a cambio se recibirá la financiación necesaria para llevar a cabo el mismo. Esto, por lo general va acompañado del otorgamiento de garantías de todo tipo, en especial de un tercero que funja como garante de la obligación.

Teniendo en cuenta las formas anteriormente expuestas para financiar el proyecto. Al momento emprender el desarrollo portuario, deberá realizarse un plan de financiación que tenga en cuenta los distintos efectos mencionados para lograr una estructura financiera equilibrada a la medida del presente proyecto.

De esta manera, se propone tentativamente estructurar la financiación de la siguiente forma:

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que en el desarrollo y construcción de los proyectos de infraestructura se han identificado tres etapas típicas; cada una tiene sus riesgos y requerimientos financieros propios. i) La primera es la etapa de desarrollo, es la más riesgosa de todas, por lo cual, generalmente es financiada con aportes de equity, ii) la segunda, es la etapa de construcción, la cual si bien acarrea un alto nivel de riesgo, éste es menor al de la anterior; razón por la cual, tiende a financiarse de forma mixta a partir de aportes de equity como de deuda en sus distintas modalidades, iii) por último se encuentra la etapa operacional, ésta es la menos riesgosa de las tres, y que por regla general requiere un menor volumen de financiación, esto puede hacerse de forma mixta al igual que la

---

<sup>109</sup> PINZÓN MEJÍA, Gustavo y RODRÍGUEZ SUÁREZ, Javier Ricardo. Project finance. Tesis de pregrado para acceder al título de abogado: Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana Bogotá. p. 17.

anterior, sin embargo, en ésta, se espera que la sociedad deba reinvertir sus ingresos para apalancar la operación.<sup>110</sup>

Así, conforme a lo anterior puede proponerse que en un primer momento los costos de adquirir los predios, de contratar los estudios de pre-factibilidad, y la primera parte del contrato celebrado con el especialista, es decir, hasta que se adquiriera la concesión deberá financiarse con cargo a los aportes en equity de la sociedad, para lo cual se puede acudir, entre otros, a fondos de capital de riesgo especializados en infraestructura, como por ejemplo el Banco que pretende construir China con Brazil y otros países para inversión en infraestructura.<sup>111</sup>

En un segundo momento que comienza a partir de que se ha otorgado la concesión, se recomienda adoptar un esquema que este conformado en un 30 % de equity y un 70 % de endeudamiento, en otras palabras, que dos tercios del apalancamiento del proyecto se realice a partir de endeudamiento.<sup>112</sup> Para esto, se recomienda constituir una fiducia con el objeto de titularizar los flujos de efectivo futuros del puerto, esto con el fin de asegurar a los acreedores la administración adecuada de los recursos, en este sentido, los acreedores desembolsaran a la fiducia los créditos y será la fiducia la que se encargue de pagar y administrar los mismos.

Así cuando el puerto inicie su etapa operativa la fiducia recaudará los ingresos y se encargará del pago de la deuda, de los intereses y los gastos operativos del puerto. En otras palabras la fiducia funciona como una especie de veedor de los recursos para garantizar el gasto responsable y eficiente de los mismos.

#### **4.7. PLAN DE ACCIÓN PORTUARIO.**

---

<sup>110</sup> INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Financing Private Infrastructure Project Emerging Trends from IFC's Experience (septiembre, 1994), p. 16.

<sup>111</sup> Disponible en Internet: <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-6>> [citado en 27-02-2015].

<sup>112</sup> INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Financing Private Infrastructure Project Emerging Trends from IFC's Experience. (Septiembre, 1994), p.10

El Plan de Acción para el puerto en las costas cordobesas debe involucrar acciones en distintas áreas, tales como: la promoción del proyecto, la adquisición de los terrenos para la contratación de todas las obras para la construcción del puerto, gestionar la licencia ambiental y la concesión portuaria.<sup>113</sup> Sobre estos últimos tres aspectos hablaremos en detalle a continuación, no sin antes mencionar que consideramos conveniente realizar de manera simultánea los trámites para la consecución de la licencia ambiental y la concesión portuaria para evitar que un trámite administrativo frene la adquisición del otro.

#### **4.8. TRÁMITE DE LA LICENCIA AMBIENTAL.**

Ahora bien, uno de los puntos más relevantes de todo el proceso que comprende desde la iniciativa privada hasta la operación del puerto, es el trámite de la licencia ambiental, en razón de que si se imposibilita adquirirla, la ANI no podría otorgar la concesión con lo cual no sería posible la realización del proyecto.

La licencia ambiental “es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento, por parte del beneficiario de la licencia, de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.<sup>114</sup>

En orden de dar inicio al trámite de dicha licencia lo primero que se debe determinar es, quién es la autoridad competente para otorgarla, las cuales, pueden ser las Corporaciones Autónomas Regionales o la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 2041 de 2014, el ANLA es competente para otorgar y tramitar las licencias de los puertos de gran calado, que “Son aquellos terminales marítimos, en los que su conjunto de elementos físicos y las obras de canales de acceso

---

<sup>113</sup> VERGARA, Ernesto Gestión de Puertos Marítimos y Fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014, p.143.

<sup>114</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del 21 de junio de 2001.C.P. Olga Inés Navarrete Barreto. Exp 11001-03-24-000-1999-5604-01(5604). Bogotá (2001).

cuya capacidad para movilizar carga es igual o superior a un millón quinientas mil (1.500.000) toneladas/año y en los cuales pueden atracar embarcaciones con un calado igualo superior a veintisiete (27) pies”.<sup>115</sup> Mientras que las Corporaciones, según el artículo 9 del mismo mencionado, se encargan del trámite y la licencia de los puertos que no sean de gran calado, es decir que no cumplan con las condiciones citadas.

Para el presente caso, la investigación realizada ha arrojado que en la ubicación escogida existe una profundidad de 13 m, suficiente para que atraquen barcos de 27 pies, y que existe en principio un potencia de carga de 1.123.400 de toneladas, sin embargo se espera que, con la construcción del puerto y el desarrollo que éste puede generar en la región cordobesa y aledañas, este volumen aumente y ascienda a más del 1’500.000 toneladas; razón por la cual la licencia debería tramitarse ante el ANLA.

Una vez determinado el ente que conocerá de la solicitud, lo siguiente será determinar que estudios o análisis se necesitan para este proceso, lo cual se encuentra regulado principalmente en la ley 99 del 1993 y el Decreto reglamentario 2041 de 2014.

En atención a estas normas, en primer lugar debe elevarse una consulta a la autoridad ambiental competente, es decir el ANLA, con el objeto de que esta determine la necesidad de presentar un Diagnostico Ambiental de Alternativas (DAA), que tiene como fin “suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad (...) con el fin de aportar los elementos requeridos para seleccionar la alternativa o alternativas que permitan optimizar y racionalizar el uso de recursos y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan generarse”.<sup>116</sup>

El segundo documento que debe presentarse es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) “*es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la*

---

<sup>115</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Decreto 2041 (15 de octubre, 2014). Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales” Artículo 1.

<sup>116</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Decreto 2041 (15, octubre, 2014). Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Artículo 17 y 18.

*ley y el presente reglamento se requiera*".<sup>117</sup> Este estudio deberá contener todos los 12 puntos enunciados en el artículo 21 del Decreto 2041, que entre estos se resalta i) la demanda de recursos naturales por parte del proyecto que debe presentarse junto con la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, etc. ii) el Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos iii) Plan de compensación por pérdida de biodiversidad iv) presentar una descripción del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

Teniendo claro los estudios que deben elaborarse la para tramitar la licencia ambiental, queda por último analizar el proceso que debe surtir para que ésta sea otorgada, que se encuentra en el Título IV del mismo decreto; y consiste en lo siguiente:

1. Se formula la petición para que se determine si es necesario o no la presentación del DAA. De ser necesario el interesado deberá presentarlo en los términos del artículo 19 de la norma mencionada y la autoridad deberá elegir la alternativa que considere más favorable atendiendo al procedimiento y condición consagrada en el artículo 23 del decreto en cuestión.
2. Presentada la solicitud y habiendo proferido la autoridad su decisión sobre el DAA, el interesado deberá presentar el estudio de impacto ambiental y la solicitud de licencia ambiental que debe contener en virtud del artículo 24, entre otras cosas, lo siguiente:
  - a. Formulario Único de Licencia ambiental.
  - b. Planos que soporten el EIA, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1415 de 2012.

---

<sup>117</sup> *Ibid.* p. 21.

- c. Costo estimado de inversión y operación del proyecto.
  - d. Constancia de pago para la prestación del servicio de evaluación de la licencia ambiental.
  - e. Documento de identificación o certificado de existencia y representación legal, en caso de personas jurídicas.
  - f. Copia de la radicación del documento exigido por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), a través del cual se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 1185 de 2008.
  - g. Certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, en la que se indique si sobre el área de influencia del proyecto se sobrepone un área macro-focalizada y/o micro-focalizada por dicha Unidad, o si se ha solicitado por un particular inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, que afecte alguno de los predios.
  - h. Cuando se trate de proyectos, obras o actividades de competencia de la ANLA, el solicitante deberá igualmente radicar una copia del Estudio de Impacto Ambiental ante las respectivas autoridades ambientales regionales. De la anterior radicación se deberá allegar constancia a la ANLA en el momento de la solicitud de licencia ambiental.
3. Radicada la solicitud con el lleno de los requisitos y el EIA, la autoridad expedirá el acto administrativo de inicio del trámite.
4. Evaluará el EIA para verificar que esté acorde a lo requisitos y visitará el proyecto o realizará una reunión con el fin de recaudar información adicional.

5. Recaudada la información la autoridad solicitará a otras entidades su concepto técnico o información pertinente.
6. Se expide un acto administrativo que determina que se ha terminado de recolectar la información.
7. Se expide la resolución que otorga o no la licencia contra la cual proceden los recursos de ley.

Es importante ser muy riguroso en la elaboración de los estudios teniendo en cuenta los estándares que exigen la ley y las autoridades, para que el trámite sea lo más ágil y menos accidentado posible, por otro lado es importante atender a los requerimientos de información que haga la autoridad al interior del proceso, ya que el no presentarlas dentro del término correspondiente, por regla general, conlleva el archivo del proceso.

#### **4.9. TRÁMITE DE LA CONCESIÓN PORTUARIA.**

Una vez constituida la sociedad portuaria y habiendo elaborado los estudios de factibilidad correspondientes, esta deberá efectuar los trámites pertinentes para la obtención de la concesión portuaria; dichos tramites se surten ante la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI-, entidad adscrita al ministerio de Transporte de Colombia. Dicho procedimiento se encuentra estipulado en la Ley 01 de 1991, y en los Decretos reglamentario 4735 de 2009 y 433 de 2010, en donde se erigen los requisitos y los pasos a seguir, los cuales culminan, si el procedimiento es exitoso, con el otorgamiento de la concesión hasta por los términos estipulados en la ley, prorrogables por periodos de igual extensión de forma sucesiva.

Dicho contrato de concesión tendrá un clausulado general, básicamente compuesto por las características comunes a este tipo de contratos. Es así como tendrá un objeto integrado por la posibilidad de explotar un bien público a cambio de una contraprestación materializada



en un ingreso que obtendrá la Nación<sup>118</sup> y el municipio de San Antero, distribuidos en los porcentajes mencionados en el primer capítulo de la presente monografía; a su vez contara con un clausulado especial referido a la actividad portuaria en donde se deberá indicar y área y la descripción exacta de la ubicación del puerto, linderos, extensión de los bienes de uso público, accesos a dichos terrenos, descripción del proyecto, especificaciones técnicas, volúmenes aproximados y clase de carga; información que estará sujeta a evaluaciones periódicas de desempeño del concesionario.<sup>119</sup>

Para el proyecto en mención, éste deberá ser concebido como se expresó con anterioridad, como un puerto multipropósito, encargado de movilizar carga general, contenerizada, al granel tanto sólido como líquido y en general cualquier otra carga relacionada con la actividad portuaria.

Dentro del estudio que realizado, identificamos 5 pasos importantes en el trámite descrito en el Estatuto de Puertos Marítimos, a partir de su artículo 9, a saber: i) la presentación de la solicitud de concesión; ii) la celebración de la audiencia pública; iii) la expedición de la resolución de aprobación; iv) la expedición de la resolución de otorgamiento de la concesión y v) la suscripción del contrato de concesión.

I. Presentación de la solicitud de concesión: La ley faculta a los particulares para impulsar dicha iniciativa<sup>120</sup>; siempre que contenga los requisitos descritos en el artículo 9 del decreto 4735 de 2009, que básicamente se pueden resumir en:

a. Acreditar la existencia y representación legal del peticionario. Dicho peticionario no debe ser obligatoriamente una sociedad portuaria, pero al momento de realizar la solicitud debe haber por lo menos la promesa de intensión para constituir la por parte de todos los eventuales socios. Al respecto es importante anotar, que si bien para la solicitud de concesión no es necesario estar constituido como sociedad portuaria (sociedad anónima),

---

<sup>118</sup> BOHÓRQUEZ, Leonardo A. y CAMACHO, Mario A. El contrato de concesión. Tesis de pregrado para acceder al título de abogado: Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. p. 35.

<sup>119</sup> ARIAS, Javier A. y GÓMEZ, Robinson. Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia. Bogotá: Contraloría delegada para el sector de infraestructura física y telecomunicaciones. Febrero de 2010. p. 29.

<sup>120</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 4735. (02 de Diciembre, 2009). Por el cual se reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias. Art. 6.

para el otorgamiento de la concesión y la suscripción del contrato sí lo es. Por lo tanto se considera oportuno para este modelo de gestión, que dicha sociedad portuaria se encuentre constituida incluso antes de que se realicen los estudios de factibilidad; además, por las distintas formas contractuales que se proponen dentro de este esquema; es más conveniente para el socio promotor del proyecto, en aras de limitar su responsabilidad contractual, que dicha sociedad ya se encuentre previamente constituida.

b). Precisar la ubicación, linderos y extensión del terreno que se pretende ocupar con las construcciones y las zonas adyacentes de servicio y describir en forma general el proyecto, señalando sus especificaciones, principales modalidades de operación, y los volúmenes y clase de carga a que se destinará.

Se puede afirmar, que es en este punto, en donde comienzan a cobrar una relevancia jurídica, todos los estudios de previos realizados; los cuales le otorgaran a la entidad encargada de proporcionar la concesión, luces acerca de la conveniencia del proyecto.

c. Informar si se prestarán o no servicios al público en general. Para este punto, ya advertimos que la conveniencia de constituir la terminal portuaria en el departamento de Córdoba, se encuentra representada en la prestación de servicios a terceros, por las ventajas de carácter, geográfico, logístico y comercial que estudiamos con anterioridad.

d. Garantizar que todas las obras necesarias para el cabal funcionamiento del puerto se iniciaran y terminaran en un plazo preciso que se deberá calcular de acuerdo a la posibilidad jurídica y practica de disponibilidad de los terrenos.

e. Indicar el plazo para el que se desea la concesión. Que para este caso se podrá solicitar por 30 años prorrogables hasta por otro tanto, debido a la vocación de exportación de carbón, con la que cuenta dicho proyecto; de conformidad con el Decreto 345 de 1992.

f. Acreditar la publicidad del sentido general del proyecto en diarios de alta circulación nacional para que los terceros que tengan interés en la concesión, o que puedan ser afectados por ella, expresen sus opiniones y hagan valer sus derechos.

Dichas publicaciones, tiene por objeto, que los terceros que se puedan ver afectados por esta iniciativa, presenten una oposición o propuesta alternativa dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la última publicación. Es decir, con ello se garantiza el derecho de defensa para quienes puedan verse afectados por este tipo de proyectos.<sup>121</sup>

Ahora bien, la Ley 1 de 1991 se encuentra reglamentada por el Decreto 4735 de 2009, el cual contempla requerimientos adicionales (\*)<sup>122</sup> en la solicitud, para los puertos de importación o exportación de bienes, en su artículo 9, los cuales consisten en:<sup>123</sup>

a. Unos requisitos de carácter físico, integrados por los planos geo referenciados a escala 1:500, de los diseños conceptuales del puerto y de las zonas de uso público, las zonas públicas adyacentes y la infraestructura si la hubiere; un estudio de batimetría y los planos de esta sobre las zonas de maniobras respectivas tales como dársenas, profundidad de zona de atraque, y canal de acceso. Todo lo anterior, respaldado con documentos que describan generalmente el proyecto.

b. Otros de carácter financiero en donde se deben allegar un flujo de caja en dólares norteamericanos en donde se incluyan ingresos representados por las tarifas cobradas por el uso de las instalaciones portuarias y de almacenaje, así como un estimativo de los volúmenes de carga y naves con proyecciones a atracar; egresos que debe contener los costos y gastos del proyecto e inversiones en infraestructura, equipos y obras de adecuación marina. Dichos rubros deben ir acompañados de un análisis macroeconómico de las variantes que pudiesen afectar la coherencia del modelo propuesto.

---

<sup>121</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1. (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991. Art.10. De conformidad con el artículo 11 del Decreto 4735 de 2009.

<sup>122</sup> (\*) Siendo el Decreto 4735 de 2009, un decreto reglamentario, parece contraproducente jurídicamente hablando, que dentro de este, se establezca requisitos adicionales a los contemplados en la ley 1 de 1991.

c. Por último, otros requisitos que podemos llamar de carácter acreditativo, que buscan dar garantía acerca de la efectiva construcción de la terminal, de la capacidad de la persona jurídica solicitante para el cumplimiento del objeto jurídico en mención, de la disponibilidad y propiedad de los terrenos y del cumplimiento de los requisitos legales impuestos para cuando el proyecto pueda afectar a comunidades afrocolombianas o indígenas, a los cuales ya se hizo referencia.

Una vez presentada la solicitud de concesión por parte de la Sociedad Portuaria, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- procede a su revisión. En caso de encontrar que faltan requisitos, le requerirá por una vez para que subsane las deficiencias, para lo cual tiene dos meses, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 4735 de 2009. Posteriormente una vez subsanada (si fuese necesario) dicha solicitud, la ANI deberá enviar a las autoridades mencionadas en el artículo 10 de la ley 1 de 1991 y cualquier otra que considere necesaria, copia de la solicitud de concesión, para que estas contemplen si tienen alguna objeción, que será expuesta en audiencia pública. A dicha audiencia también serán llamados cualquier tercero que en los términos del artículo 11 del Decreto 4735 de 2009 haya presentado una oposición o una petición de alternativa.

II. Celebración de la Audiencia Pública: La citación a la Audiencia Pública la realiza la ANI, mediante resolución que fija lugar, fecha y hora para tal efecto.<sup>124</sup> En dicha audiencia participaran las autoridades o terceros que puedan estar directamente interesados en el resultado del trámite, bajo lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 4735 de 2009. Esta Audiencia tiene como objeto la presentación del proyecto ante los asistentes con todas sus implicaciones técnicas, jurídicas y financieras, con el fin de socializarlo. En esta instancia se podrán presentar las oposiciones, las propuestas alternativas y la apertura de sobres con datos confidenciales, de lo cual se dejará constancia. Posterior a ello, la entidad cuenta con dos opciones: negar la solicitud o aprobarla; en caso de negarla por contrariar la ley, el plan

---

<sup>124</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 4735 (02, diciembre, 2009). Por el cual se reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias. Art. 13.

de expansión portuaria o por tener un impacto ambiental adverso carente de soluciones, se deberá comunicar al solicitante mediante resolución motivada.<sup>125</sup>

III. Aprobación de la concesión: De acuerdo con el artículo 15 del Decreto 4735 de 2009, dentro de los 5 meses siguientes a la presentación de la solicitud de concesión por parte de la sociedad portuaria, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- expide una resolución en la que indicará los términos en que se otorgará la concesión, así como:

así (... ) un análisis de la petición y de todos sus documentos anexos, de los escritos de oposición, las consideraciones y decisión sobre las mismas, como de las propuestas alternativas y de los conceptos de las autoridades. La parte resolutive contendrá las disposiciones previstas en el artículo 12 de la Ley 1ª de 1991.<sup>126</sup>

Dicha resolución que aprueba la concesión se debe comunicar a las precitadas autoridades y a los intervinientes, quienes podrán oponerse por razones legales o de conveniencia. En esta fase del trámite resaltamos la existencia de otra oportunidad para ejercer el derecho de defensa por parte de los terceros que puedan verse afectados, quienes podrán solamente oponerse, así como las entidades en mención. Dicho acto administrativo se notificará al peticionario de la concesión y se les comunicará a las autoridades competentes según lo expuesto en el artículo 18 del mencionado decreto.

IV. Otorgamiento de la concesión: Vale la pena volver a mencionar que es requisito fundamental para la expedición de la resolución de otorgamiento de la concesión portuaria, el haber obtenido la sociedad portuaria la licencia ambiental. Asimismo, es necesario que se indique en el citado acto administrativo los límites, las características físicas y las condiciones especiales de operación del puerto, el plazo para suscribir el contrato y, los requisitos esenciales que debe reunir, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1 de 1991.

---

<sup>125</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 4735 (02, diciembre, 2009). Por el cual se reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias. Art. 14.

<sup>126</sup> *Ibid.* Art. 15.

Es importante anotar, que todo el trámite administrativo previo a la suscripción del contrato está sujeto a lo dispuesto en la Ley 1 de 1991, al Decreto 4735 de 2009 y, a la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

V. Suscripción del contrato de concesión: La concesión portuaria como un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la ANI, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los 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.<sup>127</sup>

Como lo mencionamos al principio de este acápite, dicho contrato de concesión portuaria, cuenta con un clausulado genérico compuesto por el objeto, las partes, contraprestación; con clausulado propio de la legislación portuaria como lo podemos observar en el artículo 21 del Decreto 4735; y no menos importante, el clausulado previsto intrínsecamente en los contratos estatales las cuales han sido denominadas por la doctrina, como exorbitantes, tales como la caducidad, la reversión, el sometimiento a las leyes colombianas, así como la terminación, interpretación y modificaciones unilaterales.

Es importante tener esto último en cuenta ya que como lo contempla la corte constitucional:

Las concesiones son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas. Por ello adquiere especial relevancia la posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin, entre otros, (i) de recuperar el equilibrio económico, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista, o (ii) de adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico (...).<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991. Art.5.2.

<sup>128</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-300 del 25 de Abril de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá D.C. (2012).

De ahí que la ANI pueda revocar dicha concesión, en caso de mal manejo ambiental u operativo de cualquier terminal portuaria.

En todo caso, Colombia ha optado por la concesión, como el mecanismo que permita inversiones, en el momento en que la actividad portuaria lo exija; en donde existe una contraprestación que debe ser acorde con la totalidad de los ingresos generados en el negocio y que propendan a mejorar los estándares de servicio y desempeño de los puertos en un ámbito de un mercado de bienes y servicios globalizados.

#### **4.10. INTERVENTORÍA.**

El contrato de interventoría, es un acto jurídico encaminado a verificar la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de los contratistas, por medio de un interventor que para este caso puede ser un funcionario mismo de la sociedad portuaria o un tercero especializado, que posea la experiencia en la materia.<sup>129</sup>

Dicho interventor adelantara funciones de verificación y control de la ejecución contractual según el cronograma establecido, sin introducir modificación alguna en los términos de dicho negocio jurídico; siendo obligación de la sociedad portuaria definir la periodicidad para la presentación de informes.<sup>130</sup>

Generalmente, antes de contratar a la empresa constructora, se contrata la interventoría. Con la persona natural o jurídica que se pacte dicha función se puede estipular la realización de los pliegos de condiciones para la contratación de la obra y el apoyo técnico para la escogencia idónea del contratista.

Ahora bien, durante la construcción y terminación de la obra, el papel de la interventoría es clave en el cumplimiento del organigrama establecido para la construcción del puerto, en

---

<sup>129</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Sentencia del 28 de Febrero de 2013. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Exp.25199. Bogotá D.C. (2013).

<sup>130</sup> MARÍN GAVIRIA, María Eugenia. Guía práctica para el manejo e interventoría de obras civiles bajo el esquema de gestión de calidad. Medellín: Publicaciones Universidad de Medellín, 2009, p. 37.

donde su proceso de selección debe ser riguroso, así como la observancia de la seriedad y experiencia de la firma, y de sus profesionales, la cual es fundamental para dicho encargo.

#### **4.11. CONSTRUCCIÓN DE LA TERMINAL PORTUARIA.**

Un aspecto muy importante dentro de todo el proceso que se ha venido relatando, es la construcción de la terminal, pues en esta etapa no sólo se materializa el proyecto; sino que también se encuentra un punto crítico, pues, si no se realiza de forma eficiente puede derivar en altos costos que incluso podrían truncar el éxito del proyecto. Por esto es muy importante, en primer lugar, escoger la figura contractual más adecuada según el presupuesto disponible y el modelo gestión que se decida implementar para sacar adelante el proyecto, pues esto es lo que determinará si el contrato más apropiado puede ser un simple contrato de obra o si se necesitan figuras más complejas como los contratos llave en mano.

Ahora en este caso, el modelo de gestión propuesto, se basa en una asignación eficiente de las tareas según la especialización del ente o persona encargada, que busca no sólo una disminución de costos, sino también, una distribución de riesgos y responsabilidades apropiada para que cada eslabón en el proceso se realice de la mejor forma posible.

En esta media, según el esquema propuesto, debe descartarse de plano la celebración de un simple contrato de obra en el que contratista se limita a llevar a cabo la construcción según un diseño preexistente suministrado por el contratante. Pues como puede observarse, lo que se busca es que la labor del contratista vaya más allá de la construcción del proyecto, pues por su especialidad se pretende que éste sea apto y capaz de elaborar los estudios de factibilidad incluyendo los que versan sobre temas ambientales para que, en orden de lo anterior, le sea posible tramitar tanto la licencia ambiental como todo el proceso de adjudicación de la concesión. Por su parte, la sociedad portuaria desarrollará un papel de mero promotor, administrador y financiador del proyecto; de esta forma podrá concentrarse



de manera más eficiente en la captación de recursos y en el control de la ejecución del proyecto a través del interventor.

En razón de lo anterior, es clara la necesidad de celebrar un contrato llave en mano. Estos, son estructuras jurídicas atípicas, complejas y frente a las cuales no hay unanimidad en la doctrina respecto a casi ninguno de sus aspectos.

Lo que realmente define y caracteriza a los contratos internacionales de construcción «llave en mano», siendo éste el único aspecto en el que existe un cierto consenso generalizado, es, precisamente, junto a la combinación de otras obligaciones, la asunción de responsabilidad del contratista por la realización completa del proyecto. En este sentido, el contrato «llave en mano» o Turnkey Contract puede **definirse como aquel en el que el contratista (Contractor) se obliga frente al cliente (Client/Owner) a cambio de un precio, generalmente, alzado, a concebir, construir y poner en funcionamiento una obra determinada que él mismo previamente ha proyectado. En este tipo de contratos, el énfasis recae en la responsabilidad global que el contratista frente al cliente**.<sup>131</sup> (Subrayado y negrillas por fuera del

asume  
del

Los elementos esenciales de este contrato son:

- La obligación de global: en la cual se entienden incluidas todas las obligaciones correlativas a construcción y funcionamiento del proyecto encargado, como el suministro y transporte de materiales, la realización de obras civiles etc... es una obligación de resultado, por ende deriva en la responsabilidad global del contratista.<sup>132</sup>
- La fusión de la concepción y construcción de la obra en el contratista.
- El precio.

<sup>131</sup> HERNÁNDEZ, Aurora. Los Contratos Internacionales de Construcción <<Llave en Mano>>. Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2014), Vol. 6, N° 1. p 174. Disponible en Internet: <<http://bucserver01.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/6007/Hernandez%2c%20Auro%2c%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. [citado en 02/05/2015].

<sup>132</sup> ibídem. pp. 74, 195.

De estos elementos, se puede concluir que este tipo de contratos tiene como objetivo principal, simplificar la contratación de un proyecto complejo en una sola persona, así como la transmisión a ésta, de una gran parte del riesgo de la realización del mismo.

Para mayor claridad, vale la pena diferenciar la figura en cuestión, de otra estructura jurídica y financiera particular, llamada contrato BOT.

La fórmula BOT (Build-Operate and Transfer) también conocida con las siglas BOOT (Build-Own-Operate and Transfer), **se da mediante la técnica de financiación de proyectos** “Project Financing” (...) **constituye “una operación en la que los créditos y el conjunto de los recursos negociados** están asegurados por los cash flows derivados del mismo proyecto”(…) La compleja y sofisticada estructura jurídica de los proyectos BOT se sustenta sobre dos pilares básicos: por una parte, **la creación ex novo de una entidad, denominada Project Company y por otra, la celebración de un contrato de concesión** (Implementation Agreement o Concession Agreement)(…) **En los proyectos BOT, la construcción de la obra se lleva a cabo generalmente sobre la base de un contrato «llave en mano»** a precio alzado, en virtud del cual el contratista responde frente al cliente de la concepción, la ejecución y la puesta en funcionamiento de la obra en cuestión (...) **el contrato de construcción «llave en mano» no se presenta como el contrato principal sino que éste, siempre a la luz del contrato de concesión**, y junto a otras prestaciones de no menos importancia, como las de financiación y explotación, forma parte de un conglomerado jurídico mucho más amplio y complejo del que se ha llegado a decir que “es la mejor demostración de una operación compleja que reúne en un sólo conjunto las operaciones, estrechamente ligadas, de financiación, de construcción y de explotación de un gran proyecto de infraestructura”.<sup>133</sup> (Subrayado y negrillas por fuera del texto).

Como puede observarse, el contrato BOT o BOOT no es una especie del contrato llave en mano; ya que, el llave en mano, es una herramienta para llevar a cabo el objeto del proyecto BOT. En este sentido, el BOT se presenta como una figura más amplia y completamente distinta, que podría incluso llegar a entenderse como una modalidad en la que podría ser entregada la concesión.

---

<sup>133</sup> ibíd. Pags. 187, 188, 189. 190.

Es así que, el contrato BOT supone el traslado de los derechos de explotación o de propiedad de los bienes del contratante al contratista por un tiempo determinado, el cual, una vez agotado, dará lugar a que sean reintegrados al contratante.

En virtud de esta figura, una vez celebrada la concesión, el contratista deberá constituir de una sociedad (que comúnmente es llamada vehículo de propósito especial o SPV), la cual, puede estar constituida de capital mixto o privado atendiendo a los términos de la concesión; quien será la encargada

de financiar, construir y explotar la obra durante el periodo de concesión acordado, que ha de ser el suficiente para cubrir costes y beneficios, y finalmente transferirla al beneficiario final, esto es, al Estado. Este acuerdo de concesión constituye la pieza clave de los proyectos BOT puesto que, en él, no sólo se establecen las relaciones de base entre la entidad concedente y la entidad concesionaria, (...) sino que también perfila el marco jurídico en el que deberán desenvolverse el resto de relaciones jurídicas consecuencia de su propia aplicación, los acuerdos de financiación y los contratos de construcción y explotación.<sup>134</sup>

se  
las  
especialmente,

De acuerdo a lo anterior el contrato BOT o BOOT no sería la figura indicada para que la Sociedad Portuaria contrate la realización del proyecto portuario; sino, en dado caso, para que la ANI le otorgue a dicha sociedad la concesión portuaria. Esto, en la medida en que dicha concesión sólo puede ser otorgada a una Sociedad Portuaria, como se explicó en apartes anteriores, y la mencionada sociedad no tiene permitido “sub-concesionar” la concesión que le fue otorgada. Cosa distinta, es que la sociedad si está facultada para subcontratar la construcción, el diseño, el suministro y demás contratos para llevar acabo el objeto del contrato de concesión; en aras de facilitar y disminuir el riesgo, las prestaciones mencionadas, pueden todas contratarse a través de un contrato llave en mano.

Así pues, queda también descartado el contrato en cuestión por las razones aquí expuestas, y más bien se escoge la forma típica del contrato llave en mano, el llamado EPC.

---

<sup>134</sup> ibíd. pág. 188.

**4.11.1. Contrato EPC (Engineering, procurement, and construction).** En atención a lo anterior, la forma jurídica que se presenta para celebrar el negocio entre la Sociedad Portuaria y el contratista es el contrato EPC. Éste como se mencionó, es el contrato llave en mano por excelencia, razón por la cual les es aplicable lo expuesto respecto a los mimos, y en esta medida, en aras del espacio y la coherencia, se remite al lector a lo dicho previamente en materia de contratos llave en mano.

Es un contrato atípico dentro del ordenamiento colombiano, es decir que se rige:

En primer lugar por las cláusulas contractuales ajustadas con la persona que representa, siempre y cuando no contrarien normas de orden público; en segundo término, por las disposiciones comunes a las obligaciones y a los contratos; y, finalmente, por analogía con el contrato típico con el cual guarde alguna semejanza esencial, todo de conformidad con lo previsto en los artículos artículo 1° y 4° del Código de Comercio.”<sup>135</sup>

Éste hace parte del genero de los contratos llave en mano al que se refiere el Estatuto Tributario en algunas de sus disposiciones, por ejemplo en el artículo 412 como una subespecie del contrato de obra. El EPC tiene por objeto:

(...) la integración del diseño, la ingeniería, las adquisiciones y la construcción en un solo contrato en el que una sola entidad provee todos los servicios necesarios para diseñar, desarrollar la ingeniería y construir el proyecto basándose en las necesidades establecidas por el propietario.<sup>136</sup>

En este sentido y como consta en el modelo de contrato FIDIC, es un contrato en que se tiene una certeza alta respecto al precio de la obra, el contratista toma responsabilidad completa por el diseño y construcción de la obra, con una intervención mínima del contratante, lo que supone que el contratista debe entregar dentro del plazo estipulado una la obra terminada y lista para operar.

---

<sup>135</sup> COLOMBIA. CORTE SUPRMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia del 5 de febrero de 2009. M.P. Jaime Alberto Arrubla Paucar.Exp.1100131030392001-00142-01. Bogotá (2009).

<sup>136</sup>Disponible en Internet:

<<http://www.apfpasa.ch/eventos/china10/files/25%20News%20EPC%20Cliff%202010%2004%2026%20sp.pdf>> [citado en 09-02-2015]

Para lo anterior como se puede observar en el modelo mencionado, el contratista deberá responsabilizarse por todas las licencias y permisos que exija la ley relacionados con el diseño, ejecución y terminación de las instalaciones, por lo cual deberá tramitar, como se dijo anteriormente, la licencia ambiental pero además en este caso se impondrá tramitar la concesión y todo lo atinente a los estudios de factibilidad a nombre de la sociedad portuaria, ya que por su especialidad en la materia le es más eficiente realizarlos.

Es importante para el caso particular de este proyecto, que debe pactarse que la compra de insumos, si bien la hará directamente el epecista y se entenderá que están cubiertos dentro del valor del contrato, se hará a nombre de la sociedad portuaria, esto con el objetivo de que el beneficio de la exención de IVA en la adquisición de insumos y materias primas que se obtiene en virtud de una declaración de zona franca de propósito especial se haga extensiva al epecista; de esta manera se disminuye el costo de la obra lo que se traduce en un aprovechamiento más eficiente de los recursos.

En conclusión los beneficios del contrato EPC pueden resumirse a que i) se reducen los esfuerzos, en términos de tiempo y recursos a la obra, debido a que toda la coordinación de los agentes que intervengan en la obra, como autoridades proveedores entre otros, estará a cargo del epecista, ii) facilita y garantiza que las personas que intervengan en la obra sean las mejores y las más idóneas ya que el epecista debe contar con un equipo técnico de especialistas en los campos relevantes que garanticen no sólo la selección de personal idoneo; sino también, la calidad del resultado, iii) El monto de la inversión es fijo y se conoce desde el principio, lo cual, brinda una mayor certeza y disminuye el riesgo financiero,<sup>137</sup> iv) es un contrato que está sujeto a plazo y por la estructura del mismo admite una transmisión mayor del riesgo en la figura del contratista, cosa que disminuye el riesgo de la sociedad portuaria y de los inversionistas.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Disponible en Internet: <[http://www.stsproyectos.com/proyectos\\_de\\_ingenieria/epc-proyectos-llave-en-mano.html](http://www.stsproyectos.com/proyectos_de_ingenieria/epc-proyectos-llave-en-mano.html)> [citado en 09-02-2015].

<sup>138</sup> Disponible en Internet:

<<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>> [citado en 09-02-2015]

## **5. DESARROLLO DE PROYECTOS Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS (ZONAS FRANCAS Y AGENCIAS DE ADUANAS)**

Junto con el desarrollo portuario se propone el desarrollo e implantación de tres figuras, que aumentarán la ventaja competitiva del proyecto expuesto con respecto a los distintos puertos existentes y en proceso, con el objetivo de atraer la mayor cantidad de demanda que sea posible. Estas figuras son i) una Zona Franca permanente de propósito especial o unipersonal de servicios portuarios, ii) una Zona Franca permanente multipropósito y iii) una Agencia de Aduanas que anteriormente se conocían como sociedades de intermediación aduanera.

### **5.1. ZONA FRANCA DE PROPÓSITO ESPECIAL.**

Es aquella en donde una sola empresa (usuario industrial), independientemente del área geográfica donde se ubique, tiene la posibilidad de amparar su actividad con los beneficios de Zona Franca. Se trata de proyectos de alto impacto económico y social para el país. Admite, entre otras, las siguientes modalidades: De bienes, de servicios, de servicios de salud, de proyectos agroindustriales, **de sociedades portuarias**, de reconversión de empresas existentes.<sup>139</sup>

También, hay que tener en cuenta, que para constituir una Zona Franca permanente de propósito especial es necesario cumplir con una inversión mínima de 150.000 SMLMV y tener al menos 20 empleados directos y 50 vinculados y adicionalmente surtir el siguiente proceso:

Preparar el Plan Maestro de Desarrollo (plan maestro), estudios de factibilidad y, de ser el caso, solicitar a la DIAN concepto previo sobre el área del proyecto. Dicho Plan Maestro y los estudios de factibilidad deberán, radicarse ante la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, la cual efectuará la revisión y análisis respectivo que arrojará como resultado un concepto de viabilidad. La solicitud de declaratoria de la zona franca deberá

---

<sup>139</sup> Disponible en Internet: < <http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ActExt/RegZonFra/Paginas/TZF.aspx> > [citado en 09-02-2015].

radicarse a su vez, por parte del interesado ante la DIAN, quien posterior a la verificación de los requisitos exigidos, negara o avalara su constitución.”<sup>140</sup>

Sin embargo, en virtud de lo consagrado en el párrafo 4 del artículo 393-3 del decreto 2685 de 1999, las sociedades portuarias podrán solicitar la declaración de zona franca desde el momento en que se firme el contrato de concesión hasta por un plazo igual al de la duración del contrato, siempre y cuando se comprometan invertir el equivalente a 150.000 SMLMV y generar 20 empleos directos y 50 vinculados. Para esto, deberán cumplir con los requisitos estipulados en los artículos 393-3 del decreto mencionado, 59-3 y 59-7 de la Resolución 5532 de 2008 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

1. i) Aportar Certificado de existencia y representación legal, de la respectiva persona jurídica expedido por la Cámara de Comercio o copia de la norma que acredite la creación de la entidad de derecho público; ii) Estados financieros, cuando a ellos hubiere lugar, certificados por revisor fiscal o contador público; iii) manifestación bajo la gravedad del juramento de la persona natural o representante legal de la persona jurídica, en el sentido de que ni ella, ni sus representantes o socios, han sido sancionados con cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate y en general por violación dolosa a las normas penales, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud; iv) no tener deudas exigibles con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.
2. Allegar la hoja de vida de la totalidad del personal directivo y de los representantes legales.
3. Compromiso de realizar dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia de Zona Franca Permanente Especial de Servicios una nueva inversión

---

<sup>140</sup> Disponible en Internet: <<http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ActExt/RegZonFra/Paginas/EZF.aspx> > [citado en 09-02-2015].

por un monto equivalente a ciento cincuenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (150.000 SMMLV) y generar al menos veinte (20) nuevos empleos directos y formales y al menos cincuenta (50) empleos vinculados.

4. Presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca Permanente Especial aprobado por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.
5. Allegar estudio de Títulos de Propiedad de los terrenos sobre los que se desarrollará físicamente el proyecto de la Zona Franca Permanente Especial.
6. Adjuntar plano topográfico y fotográfico con la ubicación y delimitación precisa del área para la que se solicita la declaratoria y los linderos de la misma.
7. Anexar certificación expedida por la autoridad competente en cuya jurisdicción se pretenda obtener la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente Especial, en la que se manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental.
8. Allegar certificados de Registro de Libertad y Tradición de los terrenos que formen parte del área que se solicita declarar como Zona Franca Permanente Especial, expedidos por la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados.
9. Adjuntar certificación expedida por la autoridad competente que acredite que el área que pretenda ser declarada como Zona Franca Permanente Especial puede ser dotada de servicios públicos domiciliarios.
10. Presentar proyección de la construcción del área destinada para el montaje de las oficinas donde se instalarán las entidades competentes para ejercer el control y



vigilancia de las actividades propias de la Zona Franca Permanente Especial y del área de inspección aduanera.

11. Cronograma en donde se precise el cumplimiento de los siguientes compromisos de ejecución del proyecto:
12. Cerramiento del ciento por ciento (100 %) del área declarada como Zona Franca Permanente Especial antes del inicio de las operaciones propias de la actividad de Zona Franca, de manera que la entrada o salida de personas, vehículos y bienes deba efectuarse necesariamente por las puertas destinadas para el control respectivo.
13. Ejecución dentro del tercer año siguiente a la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente Especial del ciento por ciento (100%) de la nueva inversión incluyendo la instalación de activos fijos reales de producción tales como maquinaria y equipo para el desarrollo del proceso productivo y montaje de los demás bienes necesarios para la ejecución del proyecto.
14. Presentar dentro del Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca Permanente Especial un componente de reconversión industrial, de transferencia tecnológica o de servicios.
15. Presentar un programa de sistematización de las operaciones de la Zona Franca Permanente para el manejo de inventarios, que permita un adecuado control por parte del Usuario Operador, así como de las autoridades competentes y su conexión al sistema de comunicaciones y de transmisión electrónica de datos y documentos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y cronograma para su montaje.
16. Postular a la persona jurídica que ejercerá las funciones de Usuario Operado.

17. Copia del acto administrativo expedido por la autoridad competente mediante el cual se acredite que se trata de una sociedad portuaria titular de la habilitación o concesión de puertos de servicio público.

18. Copia del contrato de concesión.

La declaración de la zona franca permanente de servicios portuarios traería grandes beneficios en la financiación y mantenimiento del proyecto en la medida en que permitiría que i) la tarifa de impuesto sobre la renta disminuya a un 15 %, <sup>141</sup> ii) no tendrán que pagar los tributos aduaneros las mercancías que se introduzcan desde el exterior al zona franca, <sup>142</sup> iii) está exenta del pago de IVA la venta de materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios <sup>143</sup> entre otros. Por lo anterior, se considera recomendable solicitar la declaración de zona franca apenas se firme el contrato de concesión para poder gozar de los incentivos que dota dicha figura en el desarrollo del proyecto.

## **5.2. ZONA FRANCA PERMANENTE MULTIPROPÓSITO.**

“Es aquella donde en un área determinada varias empresas (usuarios) desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicios. Se asimila a un parque industrial. (También conocidos como zona franca de parque o multiempresariales)” <sup>144</sup>

Con el desarrollo de esta figura se busca dar distintos beneficios tributarios a las industrias usuarias del proyecto, sin embargo, éste se plantea como un desarrollo posterior a la

---

<sup>141</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley1004 (30, diciembre, 2005). por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. Artículo 5.

<sup>142</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley1004 (30, diciembre, 2005). por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. Artículo 1.

<sup>143</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. ESTATUTO TRIBUTARIO. Artículo 481. Bienes exentos con derecho a devolución bimestral.

<sup>144</sup> Disponible en Internet: < <http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ActExt/RegZonFra/Paginas/TZF.aspx> > [citado en 09-02-2015].

construcción del mismo, con el objetivo de atraer una mayor demanda hacia las instalaciones e impulsar un mayor desarrollo en la región.

Los requisitos para constituir este tipo de zonas francas se encuentran en los artículos 392-2 del Decreto 3685 de 1999 y 59-2 de la Resolución 5532 de 2008 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y en gran medida son muy parecidos a los de la zona permanente de propósito especial; mas por motivos de espacio, no se hará una lista de estos y se remite al lector a las normas enunciadas.

La zona franca permanente tiene distintos tipos de usuarios estos son:

- El usuario operador: “Es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en estas”.<sup>145</sup>
- Usuario industrial de bienes: “Es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados”.<sup>146</sup>
- Usuario industrial de servicios: son personas jurídicas autorizadas en el marco de una zona franca exclusivamente las actividades de i) Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación; ii) Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización,

---

<sup>145</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2685. (30, diciembre,1999) Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. Artículo 393-14.

<sup>146</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2685 (30, diciembre, 1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. Artículo 393-19.

gestión u operación de bases de datos; iii) Investigación científica y tecnológica. iv) Asistencia médica, odontológica y en general de salud, entre otros.<sup>147</sup>

- Usuario comercial. “Es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas”.<sup>148</sup>
- Los beneficios que traen las zonas francas permanentes para los usuarios mencionados, son los mismos que fueron enunciados para las zonas francas permanentes de propósito especial.

### 5.3 AGENCIA DE ADUANAS.

Las agencias de aduanas están definidas en el decreto 2883 de 2008 como:

Personas jurídicas autorizadas por la DIAN para ejercer el  
agenciamiento aduanero, actividad auxiliar de la función pública  
aduanera de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que  
los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan  
con las normas legales existentes en materia de importación, exportación y  
tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente  
a dichas actividades.

Las agencias de aduanas tienen como fin esencial colaborar con las  
autoridades aduaneras en la estricta aplicación de las normas legales  
relacionadas con el comercio exterior para el adecuado desarrollo de los  
régimenes aduaneros y demás actividades y procedimientos derivados de  
los mismos”.<sup>149</sup>

Su función consiste básicamente en asesorar a los actores de comercio exterior (es decir a las compañías que importan y exportan bienes y servicios en sus distintas modalidades),

---

<sup>147</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2685 (30, diciembre, 1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. Artículo 393-20.

<sup>148</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2685 (30, diciembre, 1999) Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. Artículo 393-21.

<sup>149</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2883. (6, agosto, 2008). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones Artículo 1.

para que cumplan adecuadamente la legislación aduanera. En este sentido, por ejemplo pueden, presentar las declaraciones ante la autoridad, para que aquellas estén diligenciadas de acuerdo a la norma aplicable, o incluso pueden recomendar a su cliente la modalidad propicia y que más le convenga para traer la carga al territorio nacional.

Según la norma anterior, éstas se clasifican en 4 niveles distintos; que atienden a su patrimonio líquido e indican el ámbito territorial de su competencia de la siguiente forma:

- Las de nivel 1 deberán ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de la totalidad de las operaciones de comercio exterior. Adicionalmente tendrán que poseer y soportar un patrimonio líquido mínimo de tres mil quinientos millones de pesos
- Las de nivel 2 deberán ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero. Adicionalmente tendrán que poseer y soportar un patrimonio líquido mínimo de Cuatrocientos treinta y ocho millones doscientos mil pesos.
- Las de nivel 3 deberán ejercer su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Bucaramanga, Cartago, Cúcuta, Ipiales, Maicao, Manizales, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá o Valledupar, y demás administraciones que establezca dicha entidad, respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero. Adicionalmente tendrán que poseer y soportar un patrimonio líquido mínimo de Ciento cuarenta y dos millones quinientos mil de pesos
- Las de nivel 4 deberán ejercer su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San

Andrés, Tumaco o Yopal y demás administraciones que establezca dicha entidad, respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero. Adicionalmente tendrán que poseer y soportar un patrimonio líquido mínimo de Cuarenta y cuatro millones de pesos.

Es importante tener en cuenta que, la norma citada establece para ser calificada como agencia de aduana nivel 1, es necesario contar con 10 años de experiencia ejerciendo la actividad de agenciamiento o de intermediación aduanera, entre otros requisitos especiales. Lo anterior significa que no es posible establecer de un momento a otro una agencia de primer nivel, razón por la cual de optar por esta opción será necesario optar establecer en la instalación una de las agencias ya existentes.

Atendiendo a lo expuesto, se recomienda instalar una agencia de primer nivel; no sólo por la experiencia que éstas deben tener en la actividad de agenciamiento, sino también porque pueden realizar su labor de agenciamiento respecto de todas las operaciones de comercio exterior, a diferencia de lo que ocurre con las agencias de los otros niveles, a las cuales la DIAN les puede imponer restricciones en el ejercicio de su actividad además de las establecidas en la ley respecto al ámbito territorial de su competencia.

## 6. CONCLUSIÓN

Debido a que los puertos, no se pueden entender como focos aislados de desarrollo, ante la iniciativa de un proyecto como el que aquí se desarrolla, se debe procurar la articulación con otras infraestructuras de gran importancia basados en la logística y en la intermodalidad teniendo como fin la competitividad y la eficiencia en ahorro en tiempo, en recursos, la no duplicidad de acciones en los procesos de importación y exportación de productos.

Sin duda alguna, hemos podido exponer a lo largo de dicho trabajo, que una de las propuestas más importantes para el desarrollo del departamento de Córdoba, regiones vecinas, y el país en general, está dirigida a la implementación de una plataforma portuaria, en una zona que ofrece todas las ventajas comparativas y competitivas para la implementación de un conjunto de infraestructuras de transporte debidamente articuladas y sincronizadas con el aparato productivo.

En los diversos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, se considera a los puertos como entidades ligadas a la economía nacional. Las grandes inversiones requeridas para el desarrollo de este tipo de infraestructura, muchas veces no le permite al inversor canalizar su capital en este tipo de negocios. Es por ello que los motivos por los que se plantea la reestructuración de la gestión de un puerto dependerán de los objetivos que se pretendan alcanzar en cada caso, pero bien la meta siempre será incrementar la calidad y eficiencia de los servicios, reducir los costes, o lo que es lo mismo, satisfacer las necesidades del cliente usuario del puerto.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

ANAYA NARVÁEZ, Alfredo. La Economía del Departamento de Córdoba. Una Visión Prospectiva. Montería: Publicaciones Universidad del Sinú. 2009.

ARIAS, Javier A., GÓMEZ, Robinson. Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia. Bogotá: Contraloría delegada para el sector de infraestructura física y telecomunicaciones, febrero de 2010.

BANCO DE LA REPUBLICA – DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER). Bogotá: Edición DANE – Banco de la Republica, 2014.

OTERO ÁLVAREZ, Efraín., MOSQUERA AGUIRRE, Lina., SILVA CASTRO, Gerardo y GUZMÁN VICTORIA, Julio. “Golfo de Morrosquillo”. Golfos y bahías de Colombia. Bogotá: Banco de Occidente., 2009.

VERGARA, Ernesto. Gestión de Puertos Marítimos y Fluviales en Colombia, Bogotá: Impresión Unión Gráfica, 2014.

MANZUR JATTIN, Félix. Córdoba Pasado Presente y Futuro. Montería: Publicaciones Cámara de Comercio de Montería; Córdoba. 2014.

PINZÓN, Gustavo A. y RODRÍGUEZ, Javier R. Project Finance. Tesis de pregrado para acceder al título de abogado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2000.

HASKONING B.V. Resumen Ejecutivo del Informe Principal para el Estudio Técnico y el Diseño de un Puerto Marítimo en Punta Bello. Los Países Bajos (Octubre del 2000). HOO43.21/COL/R002.

International Finance Corporation. Financing Private Infrastructure Project Emerging Trends from IFC’s Experience. (Septiembre, 1994).



Crowe Horwath. Ley 1607 Reglamentos Estudio Teórico y Práctico de la Reforma Tributaria. Bogotá, D. C. 2014.

BOHÓRQUEZ, Leonardo A. y CAMACHO, Mario A. El contrato de concesión. Tesis de pregrado para acceder al título de abogado. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2002.

MARÍN GAVIRIA, María Eugenia. Guía práctica para el manejo e interventoría de obras civiles bajo el esquema de gestión de calidad. Medellín: Publicaciones Universidad de Medellín. 2009.

GUTIÉRREZ HERRÁN, Oscar Fabián. Derecho Portuario Colombiano, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas: Grupo Editorial Ibáñez. 1a. Edición, Bogotá. CEFIDES 2012 (Colección ensayos No. 18).

PROEXPORT. Córdoba Aprovecha los TLC. Revista de las oportunidades. Bogotá, 2012.

ROMERO, Rosa. El transporte Marítimo: Introducción a la gestión del transporte marítimo. España: Marge Books, enero de 2002.

MUÑOZ CABRERA, Reynaldo. Administración de las áreas marítimas y costeras de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia., Octubre de 2005.

PAREDES MORATO, Yolima. Logística Portuaria. Bogotá: Publicaciones Superintendencia de Puertos y Transporte; julio de 2010.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 (10 de Enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 70 (21 de Agosto, 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 99 (22 de diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1185 (22 de diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 856 (21 de Diciembre, 2003). Por la cual se modifica el artículo 7 de la Ley 1 de 1991. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2003.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley1004 (30, diciembre, 2005). Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1340 (24 de julio, 2009). Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. Bogotá D.C. 2009.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Estatuto Tributario. Instituto de Derecho Tributario. Bogotá 2014.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 3715 (22 diciembre, 1986). Por el cual se dictan disposiciones en materia de retención en la fuente.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 342 (24 de Febrero, 1992). Por el cual se reglamenta el artículo 8 de la Ley 1 (10 de Enero de 1991). Bogotá D.C. 1992.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 2091 (28 de Diciembre, 1992). Por el cual se reglamenta la actividad de los operadores portuarios. Bogotá D.C. 1992.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2117 (29 de diciembre, 1992) Por el cual se fusiona la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se dictan disposiciones complementarias. Bogotá D.C. 1992.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2685 (30, diciembre, 1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2171 (30, diciembre, 1992). Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, Bogotá D.C. 1992.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 101 (02, febrero, 2000). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2000.

COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 1016 (06, Junio, 2000). Por el cual se modifica la estructura de la superintendencia de puertos y transporte y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2000.

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto 1512 (11, agosto, 2000). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2000.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2741 (20, diciembre, 2001). Por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000". Bogotá D.C. 2001.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 3570 (12, marzo de 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley [397](#) de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2008.

COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 4735 (02, diciembre, 2009). Por el cual se reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias. Art. 6.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 2893 (11, agosto, 2011). Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Bogotá D.C. 2011. Artículo 16.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 4165 (03, noviembre, 2011). Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). Bogotá D.C. 2011.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA Decreto 087 (7, enero, 2011). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se determinan otras funciones. Bogotá D.C. 2011.

COLOMBIA. PRESIDENETE DE LA REPUBLICA. Decreto 3573. (27, noviembre, 2011). Por el cual se crea' la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2011.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Decreto 2041. (15, octubre, 2014). Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA GENERAL DE PUERTOS. Resolución No. 0478 (08, junio 1999). Por la cual se expide el manual de registro y clasificación de los operadores portuarios y se adopta el formulario respectivo. Bogotá 1999.

COLOMBIA. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y SAN JORGE (CVS). Acuerdo de consejo directivo No. 56 de 2006, (07, julio, 2006). Montería, Córdoba.

COLOMBIA CONSEJO MUNICIPAL DE SAN ANTERO. Acuerdo Municipal No. 033, (03, diciembre, 2007). Por el cual se implementa la revisión ordinaria y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial. San Antero, Córdoba (2007).

COLOMBIA. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y SAN JORGE (CVS). Plan de Gestión Ambiental Regional (Actualización 2008 – 2019). Montería 2008.

COLOMBIA. COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD DE CÓRDOBA. Plan Regional de Competitividad, Montería: Publicaciones Cámara de Comercio de Montería, 2009).

COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE CORDOBA. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL. Plan de Desarrollo Departamental. Ordenanza Departamental No. 001 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para el departamento de Córdoba, denominado “Gestión y Buen Gobierno para la Prosperidad de Córdoba” (2012 – 2015) Montería, Córdoba (2012).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-196 del 14 de Marzo de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá D.C. (2012).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-300 del 25 de Abril de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá D.C. (2012).

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Certificación 1604 (22, Octubre 2013). Rad. EXTMI -130007048. “Por la cual se certifica la ausencia de comunidades indígenas y afrocolombianas para el proyecto: Construcción y Operación de un Puerto de gráneles sólidos en el Golfo de Morrosquillo”.

COLOMBIA. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINÚ Y SAN JORGE (CVS). Resolución 2-0616 (23 diciembre 2014). “Por la cual se otorga licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones”.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del 13 de Agosto de 1993. C.P. Miguel González Rodríguez. Exp. 2217. Bogotá D.C. (1993).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del 21 de junio de 2001.C.P. Olga Inés Navarrete Barreto. Exp. 11001-03-24-000-1999-5604-01(5604). Bogotá (2001).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Sentencia del 28 de Febrero de 2013. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Exp.25199. Bogotá D.C. (2013).

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 2883 (6 de agosto, 2008). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones Artículo 1.

GOBERNACION DE CORDOBA. Despacho del Gobernador. Correspondencia a la Aeronáutica civil. Radicado No. 000327. (05 de Septiembre de 2006)

HERNÁNDEZ, Aurora. Los Contratos Internacionales de Construcción <<Llave en Mano>>. Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2014), Vol. 6, N° 1. Disponible en Internet:

<<http://bucserver01.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/6007/Hernandez%2c%20Auro%2c%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [citado en 02/05/2015].

Disponible en Internet: < <http://www.portafolio.co/economia/colombia-debe-aprovechar-el-potencial-exportar-gas> > [Actualizado en: 12 - 03 -2012].

Disponible en internet: <[www.cvs.gov/jupgrade/index.php/servicios-al-ciudadano/noticias-cvs/782-la-bahia-de-cispata-riqueza-natural-y-atractivo-turistico-de-colombia](http://www.cvs.gov/jupgrade/index.php/servicios-al-ciudadano/noticias-cvs/782-la-bahia-de-cispata-riqueza-natural-y-atractivo-turistico-de-colombia) [última actualización 25-06-2014].

Disponible en Internet: <<http://elheraldo.co/cordoba/se-reduce-la-produccion-de-ganado-bovino-en-cordoba-ganacor-157176>> [actualizado en 25-06-2014].

Disponible en internet: <[www.cordoba.gov.co/v1/cordoba\\_geografia.html](http://www.cordoba.gov.co/v1/cordoba_geografia.html) [citado en 29-01-2015].

Disponible en internet: <[www.sanantero-cordoba.gov.co/mapas\\_municipio.shtml?apc=bcxx-1&x=2708223](http://www.sanantero-cordoba.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1&x=2708223) [citado en 29-01-2015].

Disponible en Internet: <<http://www.apfpasa.ch/eventos/china10/files/25%20News%20EPC%20Cliff%202010%2004%2026%20sp.pdf> > [citado en 09-02-2015]

Disponible en Internet: <[http://www.stsproyectos.com/proyectos\\_de\\_ingenieria/epc-proyectos-llave-en-mano.html](http://www.stsproyectos.com/proyectos_de_ingenieria/epc-proyectos-llave-en-mano.html) > [citado en 09-02-2015]

Disponible en Internet:  
<<http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ActExt/RegZonFra/Paginas/TZF.aspx>> [citado en 09-02-2015]

Disponible en Internet:  
<<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>>  
[citado en 09-02-2015]

Disponible en Internet:  
<[www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29837/Metodolog%C3%ADa\\_Multicriterio completa.ppt](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29837/Metodolog%C3%ADa_Multicriterio completa.ppt)> [citado en 09-02-2015]



## **ANEXOS.**

ANEXO A. Estudio de la Empresa Hasconing B.V.

ANEXO B. Modelo de Gestión Del Proyecto Portuario de Ernesto Vergara.

ANEXO C. Cuadro Esquema de financiación.

ANEXO D. Cuadro resumen de proyecciones de carga.

ANEXO E. Mapa de resguardos, grupos indígenas y afro-colombianos.

ANEXO F. Comunicación de la Gobernación de Córdoba a la Aero civil.

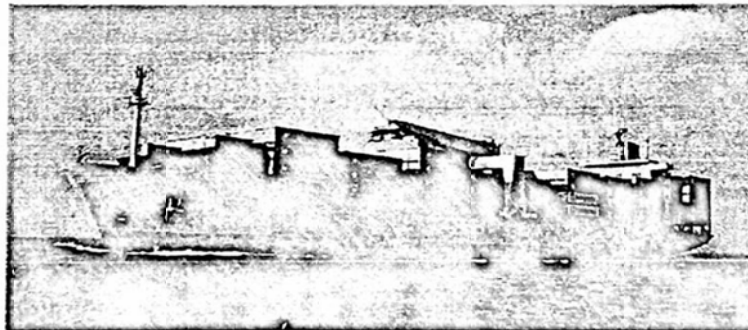
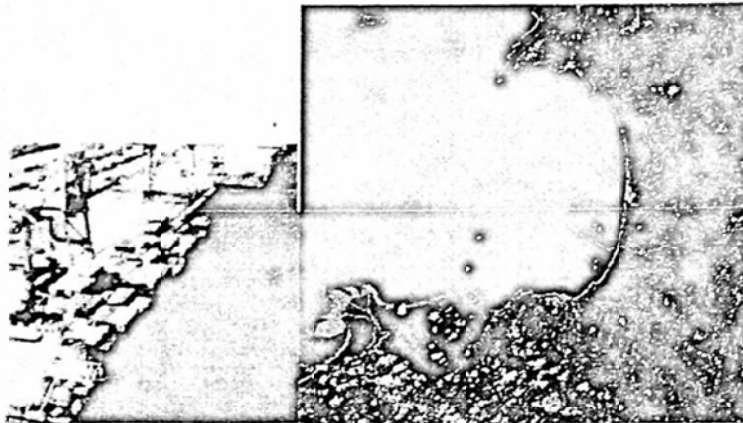
ANEXO G. Comunicación de la Aero civil a la Comisión Regional de Competitividad.

ANEXO H. Comunicación de la Comisión Regional de Competitividad a la Aero civil.

**ANEXO A. Estudio de la Empresa Hasconing B.V.**

**SOCIEDAD PORTUARIA DE CORDOBA**

**ESTUDIO DE FACTIBILIDAD Y DISEÑO DE UN  
PUERTO MARITIMO EN PUNTA BELLO**



**INFORME PRINCIPAL**

**HASKONING B.V.**  
Ingenieros Consultores y Arquitectos  
Los Países Bajos

Octubre 2000

#### 4. UBICACIÓN DEL PUERTO DENTRO DE LA REGIÓN

##### 4.1 Introducción

La construcción de un Nuevo Puerto en la costa cordobesa, si bien requiere de inversiones considerables, tendrá un impacto socio económico sumamente importante no solo durante la fase de construcción del puerto en que ya generará empleo, sino que el efecto perdurará toda la vida útil, que para puertos públicos se traduce en un siglo o más, una vez que el puerto entre en operación. El impacto de un puerto trasciende el nivel de impacto regional y llega a tener consecuencias inclusive al nivel de economía nacional. Por este motivo la selección de ubicación de un Nuevo Puerto público en todos los países del mundo, no solo se basa en consideraciones económicas sino que siempre tiene un elemento importante de política de desarrollo nacional.

En el caso del Puerto en Córdoba se designó la zona del Golfo de Morrosquillo como zona de desarrollo portuario, es decir que al nivel de *política nacional* ya se cuenta implícita y explícitamente con la aprobación de la ubicación y desde el punto de vista político solo se requiere proceder a realizar todas las gestiones necesarias para la materialización de la construcción del puerto. Estas gestiones incluyen la obtención de la licencia ambiental, el permiso de construcción de la DIMAR, la concesión por parte del Ministerio de Transporte.

Por otro lado, una vez definida la factibilidad del proyecto portuario, se debe proceder a la compra de los terrenos necesarios y a asegurar los recursos monetarios necesarios para las inversiones en obra civil y luego en compra de equipos. A continuación normalmente se procede a preparar los diseños definitivos y los pliegos de licitación correspondientes para luego pasar a un proceso de licitación y construcción de las obras.

La Figura 4.1 muestra la ubicación del nuevo puerto seleccionada en el estudio de "Estrategia para el desarrollo portuario en Córdoba", preparado por HASKONING BV en diciembre de 1998. La ubicación precisa es en Punta Bello, municipio de San Antero, a poca distancia del pueblo del mismo nombre.

A continuación se resumen las consideraciones para la selección de la ubicación del puerto. Para mayores detalles se hace referencia al estudio mencionado.

Figura 4.1 Ubicación del Puerto Nuevo cerca de Punta Bello



#### 4.2 Evaluación de alternativas de ubicación

La herramienta utilizada para evaluar las alternativas de ubicación es el así llamado *Análisis Multi-Criterio* (AMC). En este tipo de análisis, las alternativas se comparan en forma cualitativa con base en los criterios más importantes, incluyendo criterios técnicos, socioeconómicos y ambientales. Esta herramienta es útil para comparar ubicaciones que ofrecen diferentes ventajas y desventajas, pero donde no existe a primera vista una ubicación que presenta todas las ventajas.

##### 4.2.1 Identificación de las Alternativas

Las siguientes ubicaciones fueron consideradas para un Nuevo Puerto para Córdoba, de Oeste a Este:

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 1. Fuerte Rey                      | (Municipios de Las Córdobas)           |
| 2. Punta Brava                     | (Municipio de Puerto Escondido)        |
| 3. Puerto Escondido                | (Municipio de Puerto Escondido)        |
| 4. Punta Broqueles / Punta La Cruz | (Municipio de Moñitos)                 |
| 5. La Rada                         | (Municipio de Moñitos)                 |
| 6. Paso Nuevo                      | (Municipio de San Bernardo del Viento) |
| 7. Punta Resfugina                 | (Municipio de San Antero)              |

8. Punta Bello / Punta Bolívar	(Municipio de San Antero)
9. Coveñas	(Departamento de Sucre)
10. Tolú	(Departamento de Sucre)
11. Verrugas	(Departamento de Sucre)

Se han incluido las alternativas 9, 10 y 11, en el departamento de Sucre, para permitir una comparación con varias ubicaciones en el Golfo de Morrosquillo, que presentan buenas condiciones físicas para desarrollo portuario..

#### 4.2.2 Criterios para la evaluación comparativa

En el análisis se consideraran los siguientes *criterios principales* de evaluación:

- (a) Protección natural contra el oleaje
- (b) Profundidad de agua, medida por la distancia de la costa hasta la isóbata de - 10 m.
- (c) La existencia de suficiente espacio para maniobras náuticas seguras
- (d) Condiciones morfológicas (si se prevén problemas de sedimentación)
- (e) La presencia de conexiones multimodales con el interior (vial, ferroviario, fluvial)
- (f) Nivel existente de los servicios públicos (agua, electricidad, comunicaciones)
- (g) Fuerza laboral existente y calificación (nivel de entrenamiento y cantidad)
- (h) Presencia de actividades portuarias existentes
- (i) La existencia de espacio suficiente para expansión futura del puerto
- (j) Las condiciones ambientales (si hay peligro de impacto negativo a zonas sensitivas)
- (k) Ubicación con respecto a la zona de influencia de interés (Córdoba y Antioquia).
- (l) Ubicación departamental (si la ubicación está localizada en Córdoba o no)

Los criterios más importantes que inciden en el costo de la infraestructura portuaria y por ende tienen un impacto primario en la factibilidad del puerto, son los criterios a) y b) abrigo y profundidad, la falta de abrigo obliga la construcción de obras de protección sumamente caras para crear una zona de abrigo del oleaje (rompeolas), la falta de profundidad obliga a onerosos trabajos de dragado y frecuentemente dragados de mantenimiento recurrentes aumentando no solo el costo de la inversión inicial en el puerto, sino también el costo de operación del puerto una vez construido; el criterio j) el impacto ambiental; en caso de zonas de alto valor ambiental sería prohibitiva la construcción de un puerto o de cualquier otra obra civil con fin de explotación económica y el criterio l), la ubicación departamental, en vista de que es parte fundamental de la estrategia política de desarrollo socio-económico del departamento de Córdoba la construcción de un puerto público con el fin de que este funcione como foco de desarrollo de la región y por el efecto multiplicar que tienen los puertos contribuya en forma significativa en mejorar el nivel social de su población.

En la Tabla 4.1 se presenta la evaluación multi-criterio de las diferentes alternativas consideradas. Es evidente que en ninguna alternativa todos los criterios

considerados son totalmente favorables. Sin embargo fue posible determinar las alternativas más convenientes, tomando en cuenta los criterios más importantes.

Por los criterios importantes de abrigo y profundidad, las ubicaciones occidentales (1 al 6) son desfavorables (mayores inversiones), es más, en el estudio estratégico se concluyó que del punto de vista económico y financiero no son factibles. Todas las ubicaciones en el Golfo de Morrosquillo son favorables puesto que no requieren de obras de protección contra el oleaje. Entre las ubicaciones occidentales, La Rada (5) y Paso Nuevo (6) son los menos desfavorables.

Desde el punto de vista ambiental, otro criterio importante, el impacto ambiental de un puerto en el Golfo de Morrosquillo es menor cuanto más alejado esté de la Bahía de Cispata, por lo tanto Punta Resfugina (7) es muy desfavorable. Las alternativas en el Golfo de Morrosquillo (8 al 11), que están en la cercanía de la Bahía de Cispata y la zona de turismo entre Coveñas y Tolú solamente parecen factibles si se toman medidas mitigativas importantes para reducir el impacto ambiental. Las otras alternativas tienen una apreciación positiva para ese criterio.

Los criterios socioeconómicos y de servicios (fuerza laboral, presencia de actividades portuarias, servicios públicos), favorecen las ubicaciones en el Golfo de Morrosquillo. El criterio de conexión con el interior se limita a una conexión vial y las ubicaciones más favorables son las que están en la cercanía de la red vial existente. Sin embargo, si se materializa la nueva vía litoral (el 'Corredor Turístico'), se hará accesible toda la costa cordobesa. Se considera este criterio neutro para las otras alternativas.

En los criterios de condiciones de maniobras y ubicación con respecto a la zona de influencia no existen diferencias significativas entre las alternativas. Desde el punto de vista de las condiciones morfológicas, las ubicaciones occidentales son menos favorables, por el transporte litoral de sedimentos en esta zona, que es de norte a sur y la necesidad de construir rompeolas que interrumpen este transporte de sedimentos con consecuencias predecibles de sedimentación al norte del puerto y erosión al sur.

Por último, el criterio de ubicación departamental excluye las alternativas 9, 10 y 11 para un puerto cordobés.

4.2.3

Resultados del Análisis

De la evaluación multi-criterio se concluyó que solo existe una alternativa que satisfaga todos los criterios en la forma más óptima, que es la ubicación del Nuevo Puerto en Córdoba en Punta Bello. Las características sobresalientes de esta ubicación son:

- . tiene buen abrigo al oleaje y buena profundidad de agua lo que conduce a un menor costo de inversión
- . está a unos cinco kilómetros de la carretera Montería – Coveñas y tien por lo tanto la mejor opción de conexión vial
- . tiene servicios básicos y una fuerza laboral a distancia corta por la proximidad de los operaciones portuarias de Coveñas y Tolú.
- . hace posible agrupar actividades portuarias en el Golfo de Morrosquillo
- . Está cerca a una zona ambiental sensitiva y de turismo; sin embargo se considera que el impacto ambiental es manejable.

En el capítulo 5 se presentan el Plan Maestro para el desarrollo del Nuevo Puerto, mientras que en el capítulo 6 se presentan los diseños preliminares y estimaciones de costos, para la ubicación del puerto en Punta Bello.

Tabla 4.1 Análisis Multi-Criterio

Criterios	1. Puerto Rey	2. Punta Brava	3. Puerto Escondido	4. Punta Broques/Punta La Cruz	5. La Rada	6. Paso Nuevo	7. Punta Resfugina	8. Punta Bello/Punta Bolívar	9. Coveñas	10. Tolú	11. Verrugas
a. Abrigo del oleaje	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+
b. Acceso marítimo (profundidad)	-	-	-	0	-	0	0	+	0	0	-
c. Acceso marítimo (manlabras)	+	+	+	+	+	0	+	0	0	+	0
d. Condiciones morfológicas	-	-	-	-	-	-	+	+	0	0	0
e. Conexión a la zona de influencia	+	0	0	0	0	0	+	+	+	+	0
f. Servicios públicos	0	-	0	-	-	-	0	+	+	+	0
g. Fuerza laboral	0	0	0	0	0	0	0	+	+	+	0
h. Presencia de actividades portuarias	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	0
i. Impacto ambiental	0	0	0	0	0	0	-	+	0	0	0
j. Espacio para expansión	+	+	0	+	+	+	0	+	0	+	+
k. Ubicación con respecto a la zona de influencia	+	+	+	+	+	+	+	+	+	0	-
l. Ubicación departamental	0	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-

Leyenda: Favorable (+) Desfavorable (-)  
 Neutro (0) Muy desfavorable (- -)



## 7. ESTUDIO AMBIENTAL

### 7.1 Introducción

Tal como se requiere en los Términos de Referencia para el Estudio de Factibilidad, las evaluaciones del impacto ambiental del proyecto se han elaborado y se presentan en el Anexo B separado del informe principal. Este Anexo se puede considerar como un informe independiente. La metodología adoptada y los resultados del estudio ambiental, se resumen en este capítulo.

Para la elaboración del estudio ambiental se tuvieron en cuenta los lineamientos de los Términos de Referencia genéricos que el Ministerio del Medio Ambiente normalmente emite para la evaluación de proyectos portuarios.

El Anexo B contiene la descripción del proyecto, la caracterización ambiental del área de influencia, la identificación y evaluación de los impactos ambientales, el plan de manejo ambiental, lineamientos para el plan de contingencia y el plan de monitoreo y seguimiento y las conclusiones generales.

A continuación se resumen las conclusiones más importantes.

### 7.2 Caracterización ambiental

Se realizó una caracterización ambiental de los medios físico, biótico y social. El área de influencia de las alternativas se estructura en tres niveles, dependiendo de la escala y del nivel de afectación: contexto regional, área de influencia local y área de influencia puntual.

#### 7.2.1 Dimensión física

Punta Bello está ubicada en el extremo Suroeste del Golfo de Morrosquillo. El Golfo es considerado una llanura costera formada por depósitos fluviales pleistocénicos de la formación Magdalena y por sedimentación aluvial reciente. El Proyecto se encuentra entre el anticlinorio de San Jacinto Sur al Sureste y el cinturón del Sinú al Suroeste; en el cinturón del Sinú existen domos y ridas de origen diapírico, en la zona de estudio sólo se puede identificar un volcán de lodo: "El Tesoro", sin embargo su área de afectación no llega hasta Punta Bello.

El emplazamiento portuario se ubicará sobre una terraza marina y en menor proporción sobre una zona con geomorfología de playas y manglares, las playas muestran una erosión severa por acción del oleaje, posiblemente por los efectos del paso del huracán Lenny en noviembre de 1999. En el área de influencia del proyecto también se observan lagunas costeras y colinas. El clima es árido, caracterizado por un período lluvioso intercalado con otro período de tendencia

seca, esto hace que el abastecimiento de agua sea un punto crítico en el área de influencia del Proyecto. Como cuerpos de agua importantes se destacan los arroyos Bijao Chiquito y Grau (por su cercanía al proyecto) y el sistema estuarino de Bahía Cispatá.

El hecho de que en el municipio de San Antero hay aproximadamente 23 km de línea de costa lo hace poseedor de un potencial portuario, pesquero y turístico y no es de extrañar que el Plan de Ordenamiento Territorial de San Antero (Acuerdo 009 del 2000) designa la zona de Punta Bello para uso potencial portuario comercial, con su correspondiente vía de acceso. Esto hace que el proyecto esté enmarcado dentro y de acuerdo con las políticas de ordenamiento portuario en el municipio y del Departamento.

En el Anexo B se trata extensivamente todos aspectos físicos que se encuentran en la región del puerto propuesto.

#### 7.2.2 ● Dimensión biótica

La diversidad de la biota del departamento de Córdoba se encuentra directamente relacionada con las características y composición general que presentan los ecosistemas típicos de la zona tropical del Caribe Colombiano. En el Golfo de Morrosquillo confluyen ecosistemas y componentes como los parches coralinos, praderas de fanerógamas y manglares cada uno de ellos con una gran y específica variedad de fauna asociada.

En el Anexo B se tratan los siguientes aspectos bióticos:

- . Flora terrestre
- . Flora acuática
- . Fauna Terrestre
- . Fauna marina
- . Ecosistemas de alta importancia localizados en el área de influencia del proyecto
- . Aprovechamiento de los recursos naturales

#### 7.2.3 ● Dimensión social

El área de influencia local del desarrollo portuario en los componentes de la dimensión social, es el sector norte del municipio de San Antero, en los corregimientos de El Porvenir y Bijaito además de la cabecera municipal. El área de influencia marítima corresponde al sector de pesca artesanal cuatro (4), hasta la zona portuaria restringida del terminal de Coveñas. Los siguientes aspectos son mencionados en Anexo B:

- Componente socioterritorial
- Componente demográfico
- Componente económico
- Componente cultural
- Componente político

### 7.3

#### Identificación y evaluación de impactos ambientales

La identificación y evaluación de impactos ambientales parte de las siguientes premisas:

- Construcción de la vía de acceso al puerto con anterioridad al inicio de la construcción del proyecto, para no generar impactos sobre las comunidades localizadas sobre la vía de acceso actual. Esto supone la construcción de una vía de 4 km, prevista en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT de San Antero que será construida por el municipio.
- Un proceso de construcción limpio y responsable con el entorno, y una operación ajustada a los estándares nacionales e internacionales de manejo ambiental y al convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques MARPOL '973 - 1978.
- Ausencia de intervención del área de protección y manejo especial de la bahía de Cispatá.
- Autosuficiencia en el abastecimiento de agua potable, el tratamiento de residuos sólidos y el tratamiento de residuos líquidos y aguas servidas.
- Fuentes de materiales para la fase de construcción, con los permisos ambientales correspondientes.
- Evaluación de impactos ambientales por la construcción y operación de la primera fase del desarrollo portuario, dado que es esta fase la que se presenta a nivel de factibilidad avanzada. Las fases 2 y 3 dependen de las proyecciones de carga, por lo que la evaluación de impactos y el plan de manejo ambiental dependen de los diseños definitivos.

#### 7.3.1

##### Metodología

De tipo cualitativo - cuantitativo, a partir de las metodologías propuestas por diversos autores y adaptada por el consultor a los requerimientos de los términos de referencia genéricos y a las particularidades del proyecto portuario de Punta Bello.

El objetivo es predecir y evaluar los impactos que podrían ocurrir debido a la construcción y operación del proyecto. Los momentos de evaluación son:

- Identificación y descripción de las actividades de construcción y operación de la primera fase del desarrollo portuario, causantes de impactos ambientales en las dimensiones física, biótica o social.

- Identificación, caracterización y diagnóstico de los componentes y subcomponentes ambientales de las dimensiones física, biótica y social, del área de influencia susceptibles de ser impactados por las actividades de construcción.
- Identificación de impactos sobre el medio ambiente mediante una matriz causa – efecto tipo Leopold, en donde se cruzan las actividades de construcción y operación con los componentes y subcomponentes ambientales.
- Asignación de Unidades de Importancia Ambiental UIA a los subcomponentes ambientales de las dimensiones física, biótica y social, para ponderar la importancia del impacto. Se distribuyen 1000 unidades de importancia ambiental entre los 41 subcomponentes ambientales de las dimensiones física, biótica y social. El mayor valor de ponderación de importancia es 50 y el mínimo es 10. En síntesis a la dimensión física se le asignaron 300 UIA, a la dimensión biótica 340 UIA y a la dimensión social 360 UIA.
- Calificación de importancia de los impactos identificados mediante la utilización de 11 parámetros de evaluación con sus correspondientes escalas, y la aplicación de una ecuación de ajuste que permite expresar los resultados en una escala entre 1 y 10.
- Jerarquización de los impactos identificados y calificados, de acuerdo con cuatro rangos establecidos para la escala entre 1 y 10.
- Presentación y discusión de los resultados de evaluación mediante una ficha síntesis de impacto por subcomponente ambiental.

Los rangos de jerarquización de impactos, de acuerdo con la calificación de importancia son:

- No significativo
- Moderado
- Significativo
- Muy significativos.

Los impactos positivos se jerarquizan de acuerdo con la misma escala, pero el tipo de manejo en todos los casos es de tipo potenciable.

#### 7.3.2 ● Discusión de Resultados

En la Tabla 7.1 se presenta el total de impactos identificados y evaluados según la escala de jerarquización, y clasificados para las etapas de construcción y operación.

Se observa que en la etapa de construcción ocurren todos los tipos de impactos predominando los impactos no significativos, y en general los impactos sobre el componente físico. Los impactos moderados ocurren sobre las tres dimensiones. Los significativos ocurren en todas las dimensiones con predominio sobre la di-

dimensión biótica. Los muy significativos se concentran en el componente biótico. Los impactos positivos se concentran en la dimensión social.

En la fase 1 de operación del puerto ocurren impactos del tipo no significativos a moderados, con predominancia de los impactos sobre las dimensiones física y biótica. A continuación se presentan las conclusiones específicas por dimensión ambiental.

**Tabla 7.1 Síntesis de jerarquización de Impactos**

Escala	D. Física	D. Biot	D. Social
<b>Construcción</b>			
Negativo No Significativo	43	22	20
Negativo Moderado	18	12	7
Negativo Significativo	2	8	2
Negativo Muy Significativo	0	7	0
Positivo	2	4	20
<b>Total Construcción</b>	<b>65</b>	<b>53</b>	<b>49</b>
<b>Operación</b>			
Negativo No Significativo	21	21	5
Negativo Moderado	0	7	4
Negativo Significativo	0	0	0
Negativo Muy Significativo	0	0	0
Positivo	0	0	9
<b>Total Operación</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>18</b>
<b>Total Impactos</b>	<b>86</b>	<b>42</b>	<b>67</b>

Fuente: elaboración propia

### 7.3.3 Dimensión Física

Los impactos negativos significativos ocurren sobre el componente hídrico marino por el incremento de las partículas suspendidas en la columna de agua y creación de plumas de turbiedad, la posible separación de contaminantes de los sedimentos hacia la columna de agua es despreciable, ya que el análisis de calidad de sedimentos no arrojó presencia de contaminantes en concentraciones significativas.

El transporte de sedimentos es un proceso con importancia moderada, sin embargo la magnitud del cambio en transporte de sedimentos, una vez se complete el dragado y relleno de zona de terminal, es baja porque la tasa de transpor-

te allí es del orden de los 1.500M<sup>3</sup>/año, muy bajo comparado con otras zonas del país como Cartagena (25.000 a 75.000 M<sup>3</sup>/año)<sup>1</sup>.

Impactos como la alteración de la calidad del aire por el incremento de gases y partículas resultan no significativos, dado que no se genera una dispersión que alcance a afectar a los corregimientos existentes en la zona aledaña al Puerto, sin embargo se proponen medidas de manejo (FMA-F9 Y PMA-F10), para el control de equipos y actividades generadoras de estos impactos.

La construcción del Puerto también genera efectos positivos como la consolidación de las políticas de ordenamiento del municipio y del departamento que han designado a Punta Bello como zona de uso potencial Portuario Comercial (POT San Antero, 200C).

La operación portuaria no genera impactos significativos ni moderados, sin embargo se generan afectaciones no significativas a la calidad de aguas marinas y del aire principalmente, para lo cual se plantean medidas de control y mitigación en el Plan de Manejo.

#### 7.3.4 ■ Dimensión Biótica

Los impactos negativos significativos ocurren sobre los componentes de flora y fauna acuática (piadras de fanerógamas, colonias de coral) por la eliminación de estos ecosistemas debido a las actividades de dragado y relleno. Los procesos ecosistémicos presentan esta misma categoría.

El ecosistema de manglar por su sensibilidad a los procesos adversos presenta impactos significativos relacionados con la alteración por las actividades de construcción de la vía interna e infraestructuras civiles localizadas cerca. La eliminación de flora terrestre correspondiente a árboles, arbusto nativos, maleza dispersa y pastizales produce impactos moderados. Esto mismo ocurre con el impacto de eliminación de la fauna bentónica marina y alteración de organismos planctónicos e ícticos. Los anteriores subcomponentes aunque son ecosistemas importantes por la capacidad de ofrecer hábitat terrestres e importancia trófica se caracterizan por poseer una alta y hábil disponibilidad de compensación y posibilidad de autoregeneración.

Los impactos no significativos se reflejan sobre los componentes de especies terrestres, algas, aves, mamíferos marinos e invertebrados marinos.

<sup>1</sup> Haskoning, 1998.

La construcción del Puerto también genera efectos positivos a largo plazo considerando las estructuras del muelle, los enrocados, boyas y señales como refugio y hábitat de algunas especies marinas.

La operación portuaria no genera impactos significativos, sin embargo generan afectaciones moderadas y no significativas sobre la fauna y ecosistemas marinos y el bosque de manglar, para lo cual se plantean medidas de control y mitigación en el Plan de Manejo.

#### 7.3.5 Dimensión Social

Los impactos negativos significativos ocurren sobre la pesca artesanal, la posible alteración de la estructura y la movilidad de la población y la consecuente presión sobre los servicios sociales, además del impacto sobre el patrimonio cultural de la nación por la alteración de los vestigios arqueológicos.

No se presentan impactos negativos sobre los asentamientos humanos con efectos como el ruido o alteración de la vida cotidiana, siempre y cuando la vía de acceso al Puerto se construya con anterioridad al inicio de las obras. Tampoco sobre la actividad económica de acuicultura porque la dispersión de la pluma de turbiedad producida por el relleno hidráulico, se extiende hasta máximo 1.200 m al este de Punta Bello, por lo cual no afecta las instalaciones de acuicultura localizadas en Punta Bolívar.

Hay impactos no significativos sobre la infraestructura vial, la producción agropecuaria, la recreación y turismo y el aumento de expectativas.

Los impactos positivos se presentan por la compatibilidad con el POT y los planes de desarrollo, el mejoramiento de la calidad de vida y el aumento del empleo local.

#### 7.4 Plan de Manejo Ambiental

El Plan de Manejo Ambiental contiene los programas y actividades formulados para prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos negativos y compensar los impactos positivos, causados por la fase de construcción y la fase 1 de operación.

Los programas se formulan de acuerdo con la jerarquización de los impactos evaluados y buscan cubrir todo el espectro de estos impactos. El alcance de estos programas se refiere específicamente a las obras y operación del Proyecto Portuario.

Cada uno de los programas formulados contiene: objetivos, impactos a manejar, población sujeto o beneficiada, cobertura espacial, metodología y descripción de actividades, diseños tipo, mecanismos y estrategias participativas, instrumentos e indicadores de seguimiento, tiempo de ejecución, presupuesto de recursos técnicos, humanos y económicos y responsable de ejecución.

En el Anexo C se presenta un resumen de los programas de manejo previstos, la duración de las actividades, el responsable de ejecución, el costo de los recursos humanos, logísticos y subcontratados necesarios y el valor final de manejo ambiental para las fases de construcción y operación.

#### 7.5 Estrategias para el Plan de Contingencias

Debe permitir: (1) Conocer las amenazas y el nivel de riesgos a los cuales estará expuesto el Nueve Puerto de Córdoba, (2) Organizar y preparar al cuadro administrativo del terminal portuario; (3) Disminuir el riesgo de accidentes significativos y (4) Planificar las acciones para reducir las consecuencias.

##### 7.5.1 Riesgos y amenazas

Son las amenazas más conspicuas que se pueden presentar en el proyecto portuario y que deben ser consideradas en el Plan de Contingencia. Algunas amenazas de origen natural como las marejadas (mares de leva), los sismos y el Fenómeno del Niño<sup>2</sup>, son de muy baja probabilidad de ocurrencia y, en el caso de marejadas, los criterios de diseño de las instalaciones portuarias incluyen ya el riesgo de ocurrencia de estos fenómenos.

##### 7.5.2 Aspectos organizativos

En estos aspectos debe definirse claramente la estructura administrativa del Plan, la clasificación de las emergencias y la jerarquización de responsabilidades del cuadro administrativo, de acuerdo con el nivel de emergencia presentado. Igualmente, se deben establecer los enlaces con los diferentes cuerpos (Policía Nacional, Ejército, Infantería de Marina, Autoridades, Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, etc.) con sede en las cercanías del puerto.

##### 7.5.3 Estrategias de manejo

Hay que considerar la ausencia de cuerpo de bomberos, hospital, Oficina de Prevención y Atención de Desastres en San Antero, por lo que ante cualquier emergencia habría que desplazarse a otro municipio.

<sup>2</sup> El Servicio de Información Ambiental del IDEAM (1997) reporta la zona costera de San Antero como de alto riesgo de incendio de la cobertura vegetal, pero en la zona del puerto la mayor cobertura es de pastos.



Como estrategia importante debe estar la vinculación del Grupo de Ayuda Mutua de Coveñas, conformado por los terminales marítimos que funcionan en el Golfo de Morrosquillo, dentro del grupo de apoyo para que se pueden atender de manera más oportuna y eficiente las emergencias presentadas.

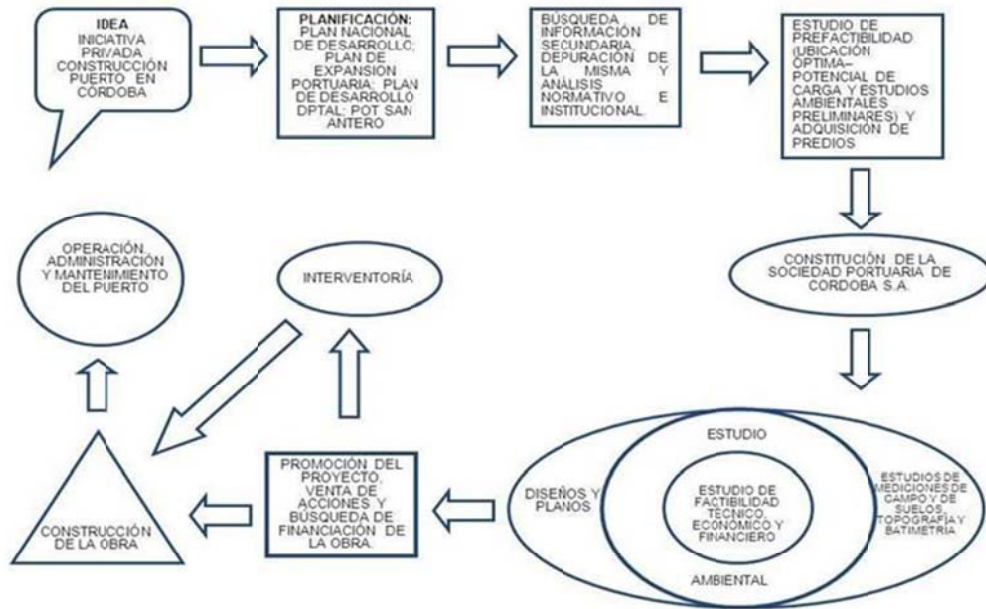
El Programa también debe contener las técnicas para el control de emergencias indicando los procedimientos más adecuados para la atención de las emergencias, los equipos por utilizar y los sistemas de prevención para evitar la repetición de los eventos; y un programa de entrenamiento y capacitación tanto para el personal gerencial como técnico.

#### 7.5.4 Riesgos

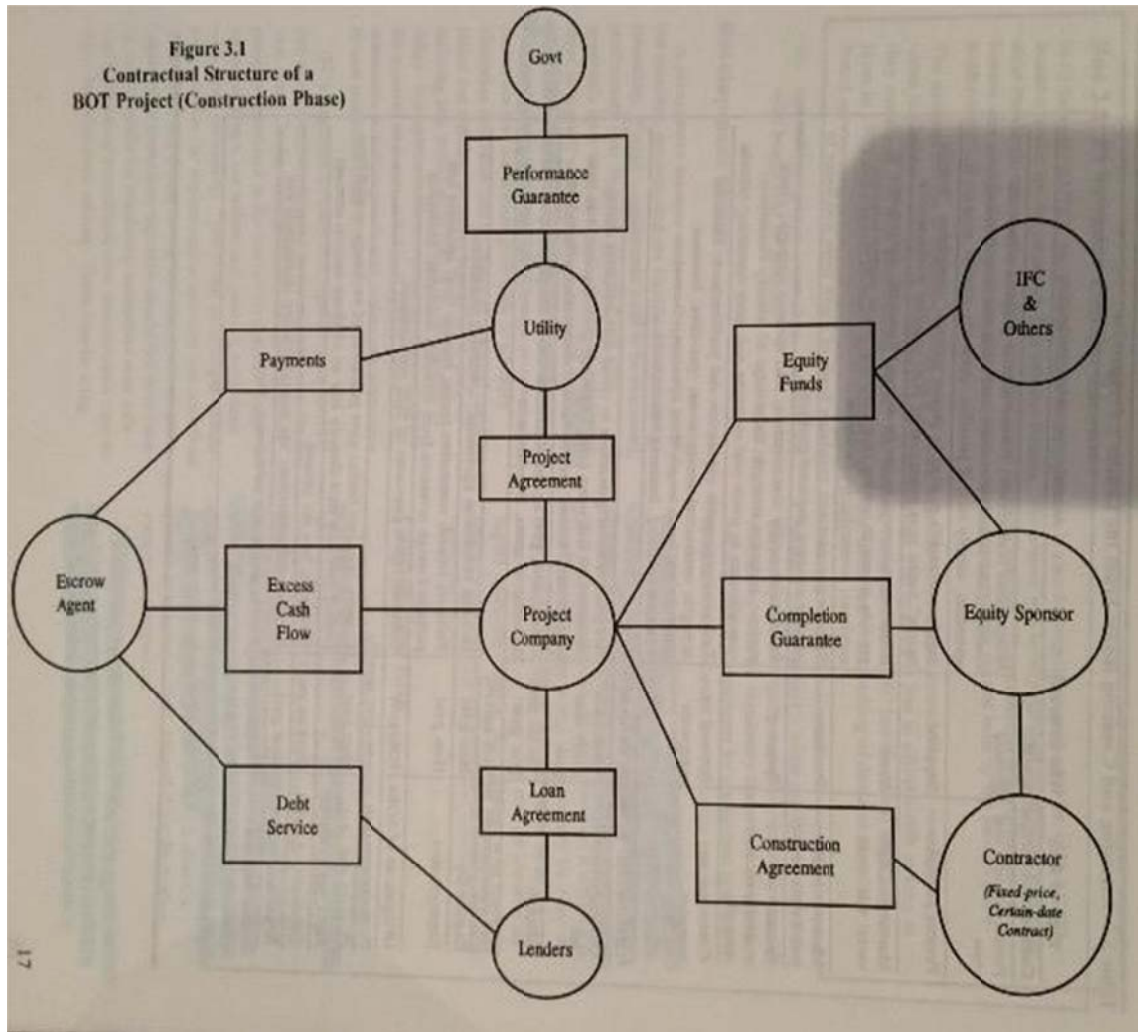
El riesgo por efectos colaterales o residuales son insignificantes para Punta Bello. En efecto en Punta Bello, las viviendas más cercanas se encuentran a un poco más de 1 km y los ecosistemas de Cispatá están a más de 6 km de la instalación portuaria.

## ANEXO B. Modelo de Gestión Del Proyecto Portuario de Ernesto Vergara.

Modelo de gestión del proyecto portuario en San Antero, Córdoba.



### ANEXO C. Cuadro Esquema de Financiación.



**ANEXO D. Cuadro resumen de proyecciones de carga.**

**Tabla 3.28** Resumen de proyecciones de carga para años meta

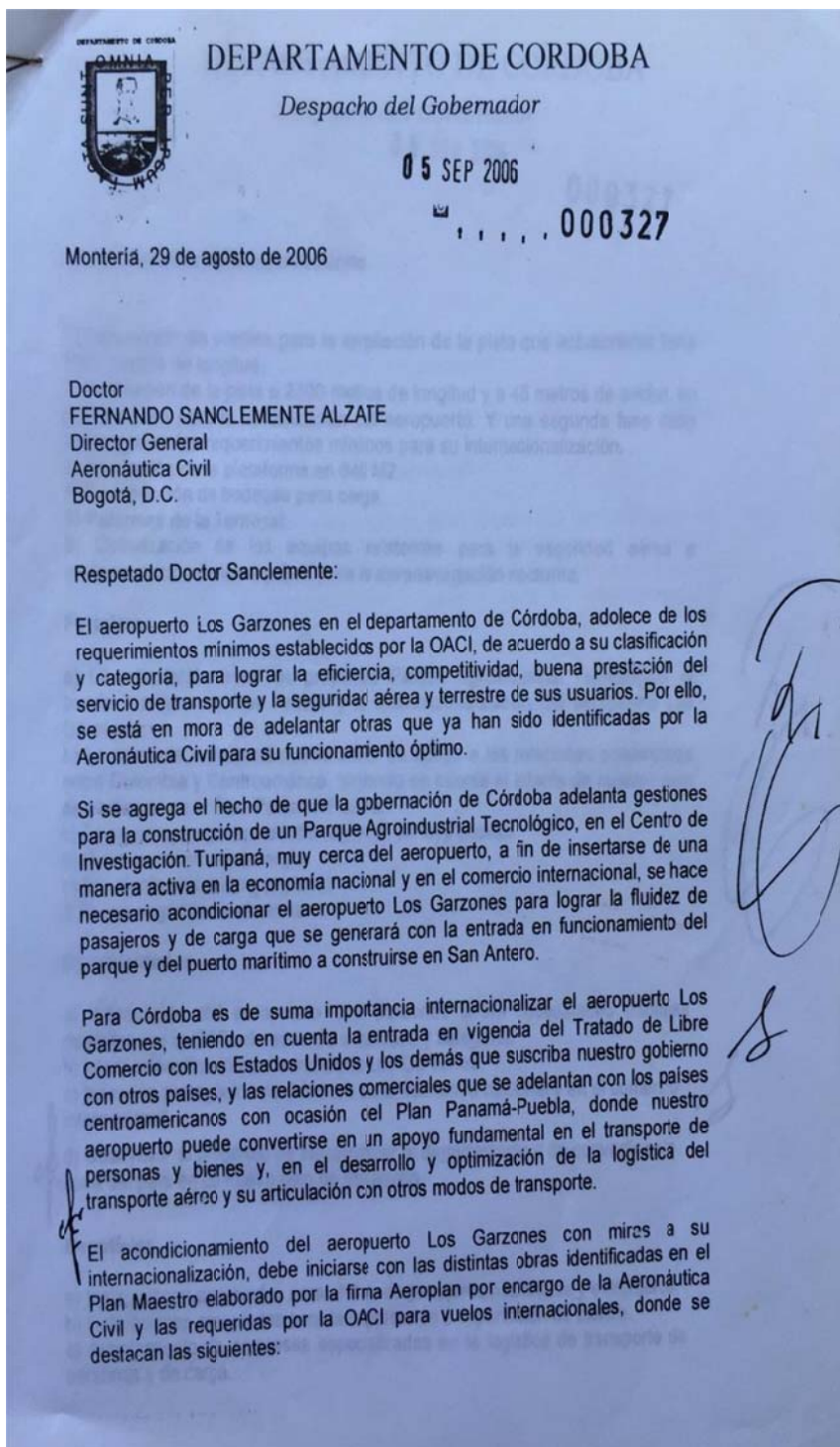
PRODUCTO	2003	2005	2010	2015	2025
<b>EXPORTACIÓN</b>					
<b>EN MILES DE TEUS</b>					
Ferronquel	8.0	8.0	8.0	8.0	13.5
Platano	0	0.51	1.75	5.95	6.91
Yuca	0	0.51	1.7	5.95	6.91
Ñame	0	0.21	0.7	2.48	2.88
Papaya	0	0.16	0.6	1.89	2.20
Carne en canal	0.41	0.45	0.52	0.59	0.80
Carne desfuizada	0.084	0.089	0.10	0.12	0.16
Camarón	0.11	0.11	0.12	0.13	0.15
Contenedores atraídos	8.8	17.0	38.9	80.3	312.3
<b>TOTAL MILES DE TEUS</b>	<b>18.20</b>	<b>28.04</b>	<b>51.39</b>	<b>106.41</b>	<b>345.81</b>
<b>EN MILES DE TONS</b>					
Ganado en pie - exp	7.2	7.7	8.9	10.4	13.9
General no cont. exp	4.05	4.30	5.28	7.53	14.44
<b>IMPORTACION</b>					
General no cont	0.95	1.01	1.24	1.77	3.39
<b>TOTAL MILES DE TONS</b>	<b>12.2</b>	<b>13.01</b>	<b>15.42</b>	<b>19.70</b>	<b>31.73</b>

Fuente: Cálculos Propios

## ANEXO E. Mapa de resguardos, grupos indígenas y afro-colombianos.



**ANEXO F. Comunicación de la Gobernación de Córdoba a la Aero civil.**



## ANEXO G. Comunicación de la Aero civil a la Comisión Regional de Competitividad.

REPUBLICA DE COLOMBIA  
**AERONAUTICA CIVIL**  
Unidad Administrativa Especial

11070.092.7.2011035300  
Bogotá, D.C., 11 de octubre de 2011

**A**

Doctor  
**ERNESTO MANUEL VERGARA PARRA**  
Gerente  
Comisión Regional de Competitividad de Córdoba  
Calle 64 A No. 3-88 Apto- 301 Edificio La Candelaria  
Montería – Córdoba

Asunto Respuesta radicado 2011054108  
Aeropuerto Los Garzones de Montería

Respetado doctor Vergara Parra:

De manera atenta, me permito dar respuesta a las preguntas que realizó en el escrito del 20 de septiembre del año en curso sobre si hay algún estudio o si la entrega en concesión del aeropuerto Los Garzones de Montería, amerite que se esté realizando para su internacionalización y para ello respondemos sus preguntas:

1. ¿En los pliegos de condiciones que elaboró la Aeronáutica Civil para la entrega en concesión del aeropuerto Los Garzones, se estableció su internacionalización?  
Respuesta: No se estableció dentro de los pliegos de condiciones ningún aspecto para su internacionalización.
2. ¿Cuáles fueron las obras y los equipamientos contemplados en el contrato de concesión suscrito entre la Aeronáutica Civil y el Concesionario AIRPLAN para el aeropuerto Los Garzones.  
Respuesta: Dentro del Cd que se adjunta se encuentran en el apéndice C del contrato de concesión 8000011OK-2008, las obras que ha realizado hasta la fecha como las que faltan por concluir dentro de los 60 meses de la Etapa de Adecuación y Modernización que finaliza el 15 de marzo de 2014.
3. En Caso de no haberse incluido la internacionalización del aeropuerto Los Garzones en los Pliegos de Condiciones, ¿Cuáles serían las obras y los requerimientos en equipos necesarios para tal fin?  
Respuesta: Para que un aeropuerto sea Internacional debe cumplir con lo descrito en el Reglamento Aeronáutico Colombiano R.A.C., en su parte Décimo Cuarta, a continuación se describe.



**14.3.1.7.2. Aeropuerto internacional.** Teniendo en cuenta que las operaciones Internacionales requieren de instalaciones y servicios complementarios que van más allá del solo aeródromo, estos al estar dotados con tales instalaciones y servicios tendrán el carácter de aeropuerto.

**14.3.1.7.2.1.** El Aeropuerto Internacional es el designado por la UAEAC, como de entrada o salida para el tráfico aéreo internacional y en él se llevarán a cabo los trámites de aduana, inmigración o emigración, sanidad pública, reglamentación veterinaria y fitosanitaria y procedimientos similares.

**14.3.1.7.2.2.** Además de las instalaciones y servicios necesarios para los controles de aduana, migración y sanitarios, de que trata el párrafo anterior; todo aeropuerto internacional, deberá contar, con servicios de tránsito aéreo, telecomunicaciones aeronáuticas, información aeroráutica, meteorología aeronáutica, ayudas a la navegación, salvamento y extinción de incendios, búsqueda y salvamento, despacho y servicios de escala, pista con número de clave de 3 ó 4, calles de rodaje, plataforma para parqueo de aeronaves, iluminación y señalización, talleres de mantenimiento aeronáutico, aprovisionamiento de combustible de aviación, terminales para pasajeros, equipajes y carga, así como facilidades de transporte terrestre y conectividad con los centros urbanos, todo ello durante el tiempo en que esté operando y contar con el persona calificado necesario para atender todos y cada uno de dichos servicios.

**14.3.1.7.2.3.** La UAEAC podrá presentar estos aeródromos a la Organización de Aviación Civil Internacional para que formen parte del Plan de Navegación Aérea de la Región Caribe y Suramérica, en cuyo caso, se deberá cumplir con las exigencias que imponga dicho plan para cada uno de los aeropuertos allí establecidos.

**14.3.1.7.2.4.** La UAEAC mediante un acto administrativo dispondrá la clasificación de cada uno de estos aeródromos, incluyendo aquellos que prestan servicios transfronterizos. Los demás aeropuertos civiles ubicados en la República de Colombia, son nacionales.

4. ¿Cuál es el estado de las obras contratadas con relación al cronograma de actividades y de obras establecidas? Es decir ¿cuál ha sido el cumplimiento del concesionario con respecto al objeto del contrato de concesión y de las obligaciones que están a su cargo?

Respuesta: Las obras descritas y de obligatoriedad para el aeropuerto Los Garzones descritas en el apéndice C del contrato de Concesión 8000011OK-2008, han sido cumplidas por el concesionario, correspondientes a los 12 y 24 meses; recibidas por el Interventor y Aerocivil. Entrega otras nuevamente el 15 de marzo de 2014.

5. ¿Cuál es la empresa interventora del contrato de concesión suscrito entre la Aeronáutica Civil y Airplan, y desde cuando ejerce dicha función?

Respuesta: La Aeronáutica Civil inició dos procesos de Concurso de Méritos para contratar la Interventoría Integral del Contrato de Concesión; dos procesos que fueron declarados desiertos, y actualmente nos encontramos en publicación de borradores de pliegos de condiciones en un tercer proceso de concurso de méritos.



## ANEXO H. Comunicación de la Comisión Regional de Competitividad a la Aero civil.



Montería, 20 de septiembre de 2.011

Doctor  
**SANTIAGO CASTRO GÓMEZ**  
Director General  
Unidad Administrativa Especial  
Aeronáutica Civil  
Bogotá, D.C.

Respetado Doctor Castro:

En virtud del artículo 23 de la Constitución Política, me permito solicitarle información y documentos sobre la situación del aeropuerto Los Garzones, ubicado en los límites de los municipios de Montería y Cereté, en el departamento de Córdoba, teniendo en cuenta que la internacionalización de dicha terminal hace parte del Plan Regional de Competitividad de Córdoba; beneficia también a los departamentos de Sucre y norte de Antioquia; y es pieza clave dentro de la estrategia que hemos diseñado para internacionalizar nuestra economía, donde Panamá, Centroamérica y el Caribe son fundamentales en este proceso.

Para nosotros, es indispensable conocer el estado actual en que se encuentra el aeropuerto Los Garzones, a fin de desplegar las acciones que permitan concretar dicha internacionalización

Por lo anterior, le pregunto y le solicito la siguiente información:

1. ¿En los pliegos de condiciones que elaboró la Aeronáutica Civil para la entrega en concesión del aeropuerto Los Garzones, se estableció su internacionalización?
2. ¿Cuáles fueron las obras y los equipamientos contemplados en el contrato de concesión suscrito entre la Aeronáutica Civil y el concesionario Airplan para el aeropuerto Los Garzones?



3. En caso de no haberse incluido la internacionalización del aeropuerto Los Garzones en los pliegos de condiciones, ¿Cuáles serían las obras y los requerimientos en equipos necesarios para tal fin?

4. ¿Cuál es el estado de las obras contratadas con relación al cronograma de actividades y de obras establecidas? Es decir, ¿cuál ha sido el cumplimiento del concesionario con respecto al objeto del contrato de concesión y de las obligaciones que están a su cargo?

5. ¿Cuál es la empresa interventora del contrato de concesión suscrito entre la Aeronáutica Civil y Airplan, y desde cuándo ejerce dicha función?

Le solicito adicionalmente, copia de los pliegos de condiciones y sus adendas, de la entrega en concesión del aeropuerto Los Garzones; copia del contrato de concesión y sus modificaciones, si las ha tenido, entre la Aeronáutica Civil y Airplan y copia del contrato de la Interventoría suscrito por la Aeronáutica Civil.

Agradezco de antemano, la atención y la colaboración a la presente solicitud, para lo cual, me puede ser remitida la correspondencia a la Calle 64A No. 3-88 Apto. 301, Edificio La Candelaria, Montería o al e-mail: [evplus@hotmail.com](mailto:evplus@hotmail.com)

Con sentimientos de consideración y respeto, me suscribo atentamente,

**ERNESTO MANUEL VERGARA PARRA**

Gerente Comisión Regional de Competitividad de Córdoba

C.C. 79.290.410 de Bogotá D.C

T.P. 74.416 del Consejo Superior de la Judicatura

Móvil: 3003229626