

EL DILEMA DEL PUERTO DE BARRANQUILLA:

**Entre las contraprestaciones de la privatización y las crecientes exigencias para el
dragado del río Magdalena a cargo del Estado**

JORGE IVÁN PASTOR ÁLVAREZ

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN (MBA)

MEDELLÍN, NOVIEMBRE 2015

EL DILEMA DEL PUERTO DE BARRANQUILLA:

Entre las contraprestaciones de la privatización y las crecientes exigencias para el dragado del río Magdalena a cargo del Estado

JORGE IVÁN PASTOR ALVAREZ

jorgeivanpastora@gmail.com

**Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de Magister en
Administración (MBA)**

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN (MBA)

MEDELLÍN, NOVIEMBRE 2015

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	1
1. Introducción	2
2. Marco de referencia	6
2.1 Marco Político.....	6
2.1.1 Privatización del sector férreo.....	7
2.1.2 Colpuertos.....	8
2.2 Área de Estudio.....	10
2.2.1 Reseña del Puerto de Barranquilla	10
2.2.2 El Río Magdalena	13
2.3 Marco Teórico	15
2.4 Matriz de Consistencia.....	15
2.5 Antecedentes	15
2.5.1 Sociedad Civil.....	16
2.5.1.1 Para algunos, los resultados macroeconómicos han sido exitosos	16
2.5.1.2 Para otros han habido avances en términos de modernización y competitividad portuaria; pero las contraprestaciones al Estado y su impacto en la calidad del trabajo no son equitativas	18
2.5.1.3 ¿Estará fallando la modernización?	20
2.5.1.4 Opiniones sobre el Puerto de Barranquilla y el Río Magdalena	20
2.5.1.5 Para otros la política portuaria es como la ley del embudo, a favor de los privados y en detrimento del Estado	22
2.5.1.6 Críticas al Gobierno Nacional	22
2.5.1.7 Críticas de Ambientalistas	23
2.5.2 El Ministerio de Transporte a través de sus entidades encargadas directamente del control y vigilancia del sector portuario	23
2.5.2.1 Cormagdalena.....	23
2.5.2.2 Supertransporte.....	25
2.5.3 Entes de control: Contraloría General de la República (CGR)	26

2.6 Marco Legal	30
2.6.1 Ley 01 de 1991: Privatización del sector portuario, Superintendencia General de Puertos..	30
2.6.2 Decreto 101 de 2000: Delegación de funciones y cambio de razón social (Supertransporte)...	33
2.6.3 Decreto 1016 de 2000: Reestructuración de la Supertransporte.....	33
2.6.4 Decreto 2741 de 2001: La Supertransporte no otorga concesiones, las vigila.....	35
2.6.5 Ley 856 de 2003: Contraprestaciones. El canal de acceso al Puerto de Barranquilla a cargo de la Nación.	38
2.6.6 Decreto 4165 de 2011: Cambia la estructura y denominación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) a ser la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	38
2.6.7 Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3744 de 2013: Nueva metodología para contraprestaciones portuarias.	42
2.6.8 Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3758 de 2013: Plan para restablecer la navegabilidad del Río Magdalena	43
3. Método de Solución.....	46
3.1 Tipo de investigación y metodología	46
3.2 Cuestionario	47
4. Descripción y análisis de resultados	49
4.1 Comparativo de Estados Financieros, Sociedades Portuarias Regionales, período 2007-2008 (2009)	49
4.2 Plan Estratégico Institucional 2014-2018, (2015).....	50
Conclusiones	52
REFERENCIAS.....	54
ANEXO 1: Indicadores de Gestión Supertransporte 2014-2018	57

EL DILEMA DEL PUERTO DE BARRANQUILLA:

Entre las contraprestaciones de la privatización y las crecientes exigencias para el dragado del río Magdalena a cargo del Estado



Gráfica 1: Panorámica del Puerto de Barranquilla. <http://www.puertodebarranquilla.com/>

Resumen

La privatización de la infraestructura portuaria del país, vigente desde el 10 de enero de 1991 cuando el entonces presidente de la república, Dr. César Gaviria Trujillo sancionó la Ley 01 de ese mismo año que liquidaba la empresa de Puertos de Colombia (Colpuertos, 1959-1991), de cara al proceso de internacionalización y apertura económica que caracterizó su gobierno, con los posteriores tratados de libre comercio y demás retos de la globalización, suscita hoy 24 años después, diversas opiniones sobre su conveniencia.

Desde quienes aducen resultados en modernización, inversión y competitividad portuaria, hasta aquellos que aseguran que en el fondo solo ha sido un negocio para los privados; pero no así para el Estado colombiano.

Situación ésta mucho más interesante en el puerto marítimo de Barranquilla, donde la desembocadura del Río Magdalena, principal arteria fluvial del país, por su sedimentación hace necesario, costoso y permanente, un proceso de dragado asumido hasta hoy directamente por el Estado, que ante la tendencia mundial en el mercado marítimo del uso generalizado de megabuques para disminuir sus costos operativos, a su vez exige mayores profundidades de calado en los canales y muelles portuarios.

Se confronta entonces la dualidad entre los beneficios que recibe el país por las contraprestaciones de la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB) y los diferentes operadores de su infraestructura pública concesionada, cuya inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte), máxima autoridad nacional y por delegación directa de la Presidencia de la República, entre sus funciones de ley, Decreto 2741 de 2001, le corresponde evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los concesionarios para efectos de los contratos respectivos, cuyo análisis y de ser el caso, sugerencias, constituye la esencia de este trabajo.

Palabras Clave

Privatización, apertura económica, infraestructura portuaria, contrato de concesión, dragado

Abstract

The privatization of the port infrastructure in force since January 10, 1991, when the then President of the Republic Cesar Gaviria Trujillo sanctioned law 01 that year, that the company liquidated port of Colombia (1959-1991, Colpuertos), face the process of globalization and economic liberalization that characterized his administration, with subsequent free trade agreements and other challenges of globalization raises today 24 years later, different opinions about your convenience.

Who abduct results from investment in modernization and port competitiveness, to those who say that basically was just a business for private but not for the Colombian State.

This situation is much more interesting in the maritime port of Barranquilla where the river mouth of Magdalena river, main artery of the country, by its sedimentation makes necessary, expensive and permanent, a process of dredging supporting directly by the state that given the global trend in the maritime market of the generalized use of megaships to low their operative costs, at the same time it demands deep draft in the port channels and docks.

It is confront the duality between the benefits received by the country cause of the benefits of the Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB) and the various operators of public infrastructure under concession, whose inspection, monitoring, and control by the Superintendence of Ports and Transportation (Supertransporte), maximum national authority and through direct recommendation of the Presidency of the republic, among its functions of law, Decree 2741, 2001, it is up to assess the financial, technical and administrative functions of the dealers to effect the analysis of the respective contracts and, if applicable, suggestions, is the essence of this work.

Key Words

Privatizacion, internacional trade, port infrastructure, concession contract, dredging

1. Introducción

En la actualidad, el comercio exterior juega un papel de relevante participación para los países con economías abiertas dentro de su propio sistema productivo, ya que no sólo permite la salida de sus productos vía exportaciones, sino que a través de las importaciones puede estar en contacto con el resto del mundo y sus producciones, sean materias primas, productos terminados para consumo o como bienes de capital.

Dado que el sistema político-económico colombiano mantiene una voluntad expresa de firmar y sostener tratados comerciales con otras naciones, como el suscrito con los EE.UU en el año 2011, cualquier tema relacionado con el intercambio de productos con el extranjero tiene una evidente vigencia.

De este modo, es primordial para el gobierno, sus instituciones y para la sociedad en general, mantener una observación atenta sobre la infraestructura de transportes que el país posee, debido a la creciente necesidad de optimizar los procesos que permiten soportar un permanente y eficiente intercambio de bienes y servicios con el planeta. Al respecto, el reconocido asesor y exministro Guillermo Perry, comentaba que la Supertransporte era una de las entidades que la administración del presidente Santos debía reforzar (El Tiempo, 2014).

En este aspecto, el transporte marítimo ocupa un lugar de privilegio debido a que tres cuartas partes de las transacciones del comercio mundial se hacen por mar, y este gran flujo genera una presión sobre la demanda de este tipo de transporte que deriva en que los buques han ido obteniendo dimensiones cada vez más descomunales; por tal motivo se exige una adecuación y modernización de los puertos en aras de satisfacer las necesidades que este tipo de embarcaciones tienen: las zonas de almacenamiento, el tipo de grúas, las vías de conexión (terrestres, fluviales y aéreas) y la profundidad de las aguas o calado, entre otras.

Nuestro país, que cuenta con costas en dos océanos diferentes, no se encuentra ajeno a dicha dinámica y el 85% de la carga de comercio exterior se hace por esta vía (Informe Contraloría General de la República, 2010), por lo que es menester la revisión rigurosa del sistema portuario nacional; más aún, cuando el actual esquema de administración supera los 20 años desde su implementación y para el caso del Puerto de Barranquilla, por ejemplo, se prorrogó mediante otrosí hasta el 2033.

Como dicho modelo de gerencia compromete a la empresa privada y al Gobierno Nacional, es pertinente mencionar el concepto de *valor compartido* introducido por Porter, y Kramer (Harvard Business Review, enero-febrero 2011, pp. 32-49) que llama la atención sobre la importancia que para la creación de valor económico y social de doble vía, tiene la colaboración entre los diferentes sectores involucrados en una actividad.

De esta forma, el concepto de Gerencia Social toma especial relevancia y entra así a jugar un papel sobresaliente en la disposición, dirección y gestión de la inversión, al favorecer el mejoramiento de las instituciones, y promover un desarrollo social que impulse una justa

distribución de la riqueza, enseñanzas que podrían ser aplicadas a la actividad portuaria colombiana.

Con estos fundamentos sobre la dinámica del comercio exterior, el modelo administrativo de los puertos nacionales, el concepto de valor compartido, la infraestructura y la reglamentación, se pueden formular interrogantes de orden legal, técnico, político o administrativo. Uno de ellos tiene que ver con la falta de corresponsabilidad entre las crecientes inversiones en infraestructura, maquinaria y capacitación del personal que se evidencian en los concesionarios portuarios (Higuera, 2013), con las acciones que se implementan al interior de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para ejecutar sus labores de control y vigilancia en condiciones de eficiencia y dentro de su marco legal.

Sin embargo, este trabajo encuentra que existe un dilema administrativo para el país derivado de la operación del puerto de Barranquilla, que con los altos costos de mantenimiento debido a la incidencia del río Magdalena y amparado en el actual modelo de concesión, deja serias dudas en cuanto a la justicia del monto por concepto de contraprestaciones que el país recibe.

En la primera etapa de la recolección de información, se determinó que el problema principal que debe afrontar la administración del puerto de Barranquilla (sea privada o estatal), es el que tiene que ver con la fijación de los niveles de dragado más convenientes para la navegabilidad del río Magdalena en su canal de acceso, y su relación con la operatividad y vocación del puerto de Barranquilla.

No obstante su connotación técnica, se despliega una acción administrativa y gerencial que pretende a través de la revisión documental y las opiniones de los diferentes actores del sector portuario, describir, analizar y preguntar *¿qué consideraciones se evidencian sobre la conveniencia para el Estado colombiano de mantener a su cargo las inversiones en el dragado del Río Magdalena, acordes a permitir el acceso de buques cada vez más grandes por el canal desde Bocas de Ceniza hasta el Puerto de Barranquilla?*

Planteado lo anterior, se identificaron dos objetivos, el uno específico y el otro de carácter general: El primero pretende *elaborar una base documental con la participación de los diferentes actores de interés sobre el puerto, punto de partida de una futura investigación.* Con el general, *se determinan las consideraciones para evaluar la pertinencia de que*

Colombia mantenga las inversiones destinadas al dragado del río Magdalena desde Bocas de Ceniza hasta el puerto de Barranquilla.

Quien escribe, ex-asesor y contratista del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS, 1998), adscrito al Ministerio de Transporte, entidad a la cual también pertenece la Supertransporte, objeto de estudio, pudo evidenciar la enorme dificultad que se tiene para supervisar en el sector público, con recursos y estructura organizacional limitada, contratos de relativa complejidad con entes particulares, como el que aquí se reseña.

Durante la investigación se identificaron una serie de indicadores de gestión de la Supertransporte (Anexo No.1), básicamente asociados al nivel de servicio y satisfacción del cliente; pero ninguno de ellos estaba orientado hacia la evaluación del entorno particular de un contrato de concesión, tal como se suponía.

Del análisis documental posterior, se hizo notoria una contradicción o duda razonada, entre quienes relacionaban las bondades de la privatización de los puertos colombianos y los que consideraban que por el contrario, era en desmedro del Estado.

Al respecto Camilo Pérez García, escribiendo para la Revista de Logística, destaca que en el puerto de Barranquilla para el año 2012 se movilizaron 4'264.957 ton de carga, récord histórico, como evidencia de sus inversiones y proyectos de optimización.

En contraste, la crítica de Alarcón (2011), quien afirma que la política portuaria colombiana es como la ley del embudo en contra de los intereses nacionales, relacionando el caso de Barranquilla, donde la Sociedad Portuaria Regional, obtiene altas utilidades, \$12.904 millones de pesos en el 2010, paga unas contraprestaciones relativamente bajas, \$4.000 millones de pesos y además obliga a que el gobierno nacional mantenga el canal de acceso al puerto, con inversiones del orden de \$9.600 millones de pesos, monto superior a lo que recibe.

Dichos costos de mantenimiento se incrementan en la medida en que también aumentan las mayores exigencias de profundidad de calado, superiores a 19 mts para recibir megabuques, actual tendencia del comercio marítimo mundial, cuando su calado actual es 10.8 mts, tal como lo señala Caballero (2013, p. 15).

Se pretende entonces describir y contextualizar las diversas opiniones sobre la problemática portuaria del Estado colombiano, de importancia creciente en el desarrollo del país.

2. Marco de referencia

Al considerar el carácter público de la Supertransporte, es pertinente relacionar por obligatorio, el marco legal y su complemento, el marco político, en especial el que tenía el país al momento de la creación de la entidad.

La notoria particularidad del puerto de Barranquilla a orillas del Río Magdalena y sus efectos de sedimentación y dragado, hace conveniente la descripción de su área de estudio. En el marco teórico se definen los conceptos básicos que se conocen sobre el tema de la investigación (Castillo, 2004, p.60), y que para este caso, de carácter administrativo, están asociados a la planeación y al direccionamiento estratégico, los cuales permiten la descripción de la actual situación misional de la Supertransporte.

Se relacionan también los antecedentes, consistentes en el conjunto de informes, artículos, tesis y en general la información inherente a la investigación que nos ocupa.

Para la estructuración del Marco de Referencia, se siguieron los criterios y definiciones que (Castillo, *ibídem*, 2004, p. 33-70) establece en su guía para la formulación y presentación de un proyecto de investigación.

Finalmente se presenta la Matriz de Consistencia, cuadro resumen que muestra de manera esquemática los elementos básicos de ésta investigación, a saber:

Formulación de problemas, objetivos y metodología, entendiendo esta última como la que especifica el tipo de investigación, el método predominante, y las técnicas e instrumentos de recopilación de información, cuya función es evidenciar el orden, la secuencia y la lógica de la investigación (Ñaupas, Mejía, Novoa y Villagómez, 2014, p.480-482)

2.1 Marco Político

Sobre el tema portuario objeto de la investigación, su situación a finales de la década de los años ochenta y comienzos de los noventa, transcurre en una Colombia que vivía una época de turbulencia social y política con un cambio radical en su modelo económico.



Gráfica 2: Archivo Cromos, 2 de junio 1989. Gloria Pachón, César Gaviria, Luis Carlos Galán, Ana Milena Muñoz.

Con estupor, el 18 de agosto de 1989 el magnicidio del entonces precandidato y virtual ganador presidencial, Luis Carlos Galán Sarmiento (Gráfica 2), conmovió al país.

2.1.1 Privatización del sector férreo

El 18 de Julio de 1989 el Presidente Virgilio Barco V. firmó los decretos Nos. 1586 al 1591, por los cuales se *liquidaba* la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y se creaban las empresas para su reemplazo:

El Fondo de Pasivo Social, encargado de las obligaciones prestacionales; Ferrovías, de la operatividad, mantenimiento y administración de la red férrea, y la Sociedad Transportadora Ferroviaria (STF), de los servicios de transporte férreo con *privatizaciones* mediante empresas mixtas o privadas, esta última liquidada en diciembre de 1999, previas graves denuncias sobre corrupción. (Bravo, El Tiempo. 2015).

Hasta el último día de su liquidación, 17 de julio de 1992, los escándalos no cesaban: El exministro de minas y energía, Jorge Eduardo Cook L. en una columna de opinión, manifestaba su frustración, y expresaba que tanto el Gobierno que él representaba como sus consultores, tuvieron una grave equivocación al creer que en Colombia, para ese entonces,

éramos capaces de tener una empresa del estado, Ferrovías, ajena a la politización y gestionada con criterios puramente empresariales. (Cook, El Tiempo. 1998).

Lo más preocupante es que aún hoy, la situación del sector férreo no mejora: El Consejo Privado de Competitividad en Colombia, informe 2014-2015, p.110, Desempeño Logístico: Infraestructura, Transporte y Logística, puntualizaba que el atraso en la implementación de proyectos de infraestructura es evidente, y que en el caso de los ferrocarriles se han ensayado diversos modelos de gestión para reactivar de manera racional este servicio público y hasta la fecha todos han fracasado, citando a Roda y Perdomo (2011).

2.1.2 Colpuertos.

En el caso de los puertos y el monopolio de la infraestructura pública a cargo de la Empresa de Puertos de Colombia (Colpuertos), su desgüeño y corrupción eran duramente cuestionados por la opinión pública:

En el artículo periodístico, “Puertos: Un mar de estafas”, se denunciaba que la ineficiencia, negligencia y el desorden administrativo eran los principales flagelos que aquejaban a Colpuertos.

Más grave aún, la Contraloría General de la República descubrió irregularidades en los cuatro principales puertos colombianos (Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) por \$7.800.000.000 (Nullvalue, El Tiempo, 1993).

Como ya se comentó, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo se implantó una política de apertura económica que promovió una serie de cambios a las instituciones gubernamentales encargadas de la administración del comercio exterior. Para el caso concreto de los puertos marítimos nacionales, esta revisión derivó en la liquidación de Colpuertos.

La ineficiencia, la corrupción y el desorden administrativo fueron las principales razones para tomar la determinación del cierre definitivo. De este modo, se inició un proceso de privatización del sector portuario que comienza con la liquidación de Colpuertos y prosigue con la Ley 01 de 1991, en la que se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se adopta el modelo de concesiones con Sociedades Portuarias incluyendo la participación de agentes públicos y privados.

Las nuevas sociedades podían apoyarse en Operadores Portuarios para la construcción, administración y operación de los puertos de servicio público, y para su vigilancia se crea entonces, la Superintendencia General de Puertos.

Con ella se pretende regular los servicios relacionados con la actividad portuaria como cargue, descargue, bodegaje, remolque, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, etcétera. En esencia, se dictan una serie de disposiciones, entre las cuales se resaltan las siguientes: Para ejecutar la actividad portuaria es preciso suscribir un contrato de concesión, con el cual la Nación autorizaba la utilización temporal y exclusiva de terrenos y zonas aledañas para la construcción y operación de un puerto.

Con respecto a la prestación del servicio, se estableció que se podrían pactar con terceros la realización total o parcial de las actividades propias de la operación. La adjudicación de éste sería el resultado a una petición formalmente presentada por personas organizadas como sociedad portuaria, y este hecho aplicaba en los principales puertos públicos del país como Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, y Tumaco.

El concesionario adquiere unas obligaciones contractuales, entre las que se destaca la implementación de las inversiones necesarias en infraestructura y equipo con el fin de aumentar la competitividad y las operaciones del puerto, de acuerdo con los planes de expansión aprobados por el Ministerio de Transporte, del mismo modo está obligado realizar las obras que se precisen para el mantenimiento y protección de los canales de acceso y demás instalaciones portuarias.

Paralelo a lo anterior se acuerda el pago de la contraprestación por parte del concesionario al Estado por la utilización de terrenos públicos e infraestructura estatal. Las sociedades portuarias podrán obtener remuneración a la inversión efectuada a través del cobro de tarifas a los servicios prestados en el puerto. Dichas tarifas serán establecidas por las sociedades portuarias, bajo la supervisión de los entes estatales, en un periodo de 20 años. Al terminar el contrato, el concesionario deberá devolver gratuitamente al Estado (en buen estado de operación) las construcciones e inmuebles incluidos en la concesión, comprendiendo también las mejoras que aquel le haya hecho.

2.2 Área de Estudio

A continuación una descripción del Puerto de Barranquilla y del Río Magdalena, visualizados en la imagen siguiente (Gráfica 3):



Gráfica 3: Río Magdalena tramo final. <https://www.google.com.co/maps/place/Barranquilla,+Atlantico/@10.9838039,-74.8880581,32267m/data=!3m1!1e3!4m2!3m1!1s0x8ef42d44d12ae605:0x2633844581b917b2!6m1!1e1>

2.2.1 Reseña del Puerto de Barranquilla

Basado en lo relacionado por la Revista La Portuaria, (Castañeda, 2014) se presenta una breve reseña del Puerto de Barranquilla donde se destacan cronológicamente los hechos siguientes:

- **1888** Cuando se construye el **MUELLE PUERTO COLOMBIA**, el cual funcionó como principal terminal marítimo de Barranquilla para el embarque y desembarque de mercancía y personas. Su estructura fue diseñada por Francisco Javier Cisneros y fue catalogado como el segundo muelle más grande del mundo.
- **1936** Al construirse el canal Bocas de Cenizas, el cual permite el ingreso de barcos hasta el terminal marítimo reubicado **PUERTO DE BARRANQUILLA** cerca del casco urbano de la ciudad, el muelle inicia un proceso de deterioro que en la actualidad se pretende restaurar para actividades turísticas de manos de la Gobernación del Atlántico y Ministerio de Cultura y en este mismo año fue la Inauguración del Puerto gracias al apoyo de Colpuertos.
- **1991** Gracias a la reforma constitucional se crea el Estatuto de Puertos Marítimos y con ella la privatización del Puerto de Barranquilla.
- **1993** El 13 de diciembre la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla recibe concesión por 20 años.
- **2008** Nuevamente se adquiere concesión por 20 años lo que le permitirá operar hasta el año 2033.

Complementando lo anterior, y según Caballero (2013, pp. 14-15), el puerto, administrado por la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRBAQ), es uno de los principales puertos multipropósito del Caribe Colombiano.

Su cercanía a la desembocadura del Río Magdalena, 22 km río arriba de las Bocas de Ceniza, lo hacen destino obligado para las mercancías que entran y salen del interior del país; pero también es causa de un proceso acelerado de sedimentación, que se refleja en que su muelle principal de 1,058 km cuenta con un calado de 10,8 mts, sensiblemente inferior a los 19 mts que los modernos megabuques requieren.

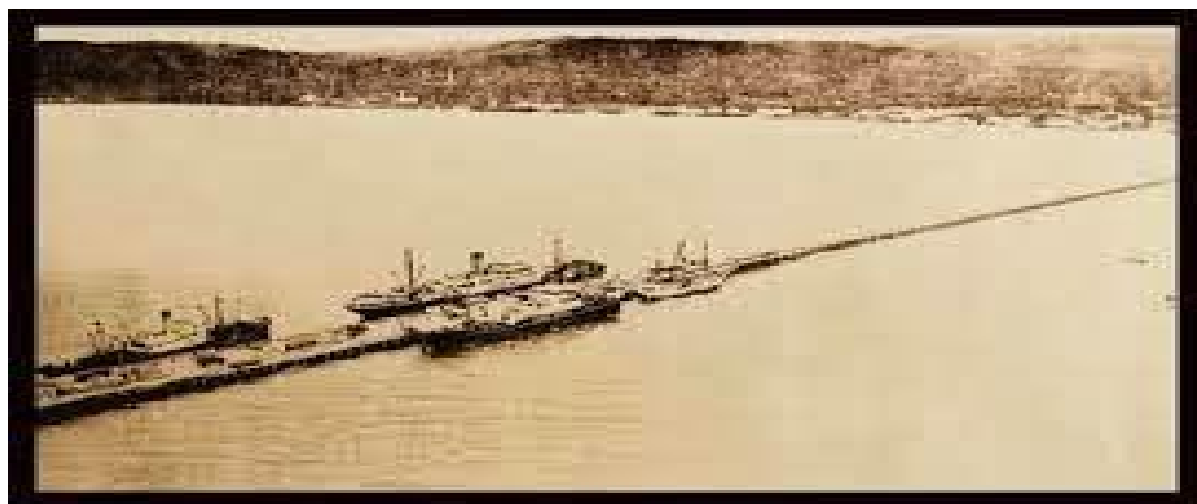
Las bodegas con un área de 24 ha., permiten actualmente una capacidad de almacenamiento de 600.000 ton., con un promedio de recepción de carga del orden de 400 ton/hora. También cuenta con un muelle para carbón de 57.378 m² que almacena 120.000 ton., y tiene 6 ha., de reserva como futura zona de expansión.

Los estimativos anteriores reflejan que el Puerto de Barranquilla no tiene suficientes hectáreas de almacenamiento ni espacio suficiente para una futura expansión, y su nivel de profundidad, como ya se dijo, limita la operación de buques modernos.

La entidad que se dispuso a partir del 13 de diciembre de 1993, para administrar el terminal marítimo y fluvial Barranquilla fue La Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla S.A.

(SPRBAQ) a través del contrato concesión No. 008 del 2 de Agosto del mismo año, suscrito con la Superintendencia General de Puertos, con el que adquiría el derecho a *“ocupar y utilizar de forma temporal y exclusiva playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellas al igual que los bienes que hacen parte del terminal portuario y son propiedad de la Empresa Puertos de Colombia en Liquidación, como son muelles, bodegas, edificios, talleres, garitas, grúas, portacontenedores entre otros, a cambio del pago de una contraprestación a favor de la Nación por el uso de la zona de playa, por el uso de la infraestructura entregada en concesión”*, tal como lo reglamenta el Art. 5°, No. 5.2 de la Ley 01 de 1991.

En la gráfica 4 se presenta un contraste del puerto antes y después:



Gráfica 4: Ayer y hoy del Puerto de Barranquilla. Fuente: Rescatado de: <http://visitaportuarianacional2014.blogspot.com/>

2.2.2 El Río Magdalena

Considerado la principal arteria fluvial del país y según Otero (2013), su cuenca geográfica atraviesa 18 de los 32 departamentos del territorio colombiano.

Desde su nacimiento en la laguna de la Magdalena en el páramo de las Papas, en el macizo central y entre los límites de los departamentos del Cauca y Huila, recorre 1.540 km hasta su desembocadura en el mar Caribe en Bocas de Ceniza, distante 7.5 km de Barranquilla y 22 km a través de un canal de acceso del orden de 10 mts de calado del Puerto de Barranquilla.

La gráfica 5 describe el recorrido del Río Magdalena.



Gráfica 5 «Río Magdalena map» de Alexander Karnstedt

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rio_Magdalena_map.png#/media/File:Rio_Magdalena_map.png

El río presenta dos condiciones que han generado serios inconvenientes para su navegación: Fuerte caudal y en especial, la acumulación excesiva de sedimentos, con un

estimado anual de 200 millones de toneladas, equivalente a que el río Magdalena arrastra en promedio 0,9 kg de sedimentos por cada metro cúbico de agua, lo cual lo coloca como el octavo río del mundo en cantidad de residuos transportados.

De otra parte, por ser un limitante adicional para la navegación del Río Magdalena, se menciona que el puente Pumarejo, ubicado en la Troncal del Caribe cerca de Bocas de Ceniza, el más extenso del país, con una longitud de 1.500 mts y con un gálibo de 16 mts, restringe el acceso aguas arriba del río a las embarcaciones que superan la altura máxima permitida. (pp. 134-137).

La gráfica 6 muestra el río Magdalena a su paso por el puente Pumarejo.



Gráfica 6: Puente Pumarejo. <http://www.cormagdalena.com.co/>

2.3 Marco Teórico

La planeación estratégica es un soporte teórico que le permite a una organización como la Supertransporte (2015, Plan Estratégico Institucional 2014-2018), definir su visión de largo plazo y las estrategias para alcanzarla.

En dicho Plan Estratégico se utiliza como herramienta administrativa a la matriz DOFA, instrumento simple y eficaz para correlacionar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que rodean la entidad y le posibilita dar respuesta al interrogante de *¿dónde estamos hoy?* Con ello se determina si la organización está direccionada o no para desempeñarse según su labor misional (Serna, 2003, pp.32-33, 143-144), máxime cuando su connotación pública le da el carácter de imperativo legal (Decreto 2741 de 2001).

Para el caso, se debe resaltar que el Decreto anterior determina entre las funciones de la Supertransporte, la evaluación de la gestión financiera, técnica, administrativa, y la calidad del servicio de las empresas concesionarias del sector portuaria; lo cual ha de verificarse.

2.4 Matriz de Consistencia

Para esta investigación, El Dilema del Puerto de Barranquilla, la relación entre sus diferentes elementos se visualiza en la Matriz de Consistencia (Tabla 1), la cual sigue el modelo descrito en Ñaupás, Mejía, Novoa y Villagómez (2014, pp. 480-483, 534).

2.5 Antecedentes

Sobre el tema portuario del país se ha investigado abundantemente y también han proliferado informes y artículos de opinión, en especial desde los compromisos adquiridos en los diversos tratados de libre comercio.

De su contenido con opiniones diversas y frecuentemente contrarias, se extrae una muestra que contiene diversos actores de la cadena portuaria: Sociedad civil (Academia, analistas de opinión, concesionarios, medios, gremios, políticos y ambientalistas); institucionales como el Ministerio de Transporte a través de sus entidades encargadas

directamente del control y vigilancia del sector portuario (Supertransporte, Cormagdalena, Invias, ANI), y de los entes de fiscalización como la Contraloría General de la República.

Tabla 1. Matriz de Consistencia

PROBLEMA	OBJETIVO	METODOLOGÍA
¿Qué consideraciones se tienen hasta el momento sobre la conveniencia para el país de mantener las inversiones que debe constantemente realizar para alcanzar un nivel determinado que permita el acceso de buques cada vez más grandes por el canal desde Bocas de Ceniza hasta el Puerto de Barranquilla?	<p>General</p> <p>Determinar las consideraciones que se se desprendan de diversos sectores para evaluar la pertinencia de que Colombia mantenga las inversiones destinadas al dragado del río Magdalena desde Bocas de Ceniza hasta el puerto de Barranquilla que permita el tránsito de buques de mayor calado.</p>	<p>Método de investigación Análisis documental a fuentes escritas</p> <p>Tipo de investigación Cualitativa-descriptiva</p> <p>Población de estudio Exfuncionarios entidades relacionadas con la actividad portuaria</p> <p>Técnica *revisión documental *cuestionario</p>
	<p>Específico</p> <p>Elaborar una base documental organizada, teniendo en cuenta los distintos actores que intervienen en el sector portuario</p>	

Fuente: Elaboración propia.

2.5.1 Sociedad Civil

2.5.1.1 Para algunos, los resultados macroeconómicos han sido exitosos

Para Soriano, Sereno, Cadena (2013), en la actualidad se ha impuesto el sistema de concesiones mediante la cual la operación portuaria y su administración se otorgan total o parcialmente al sector privado, lo cual se ha traducido en rebajas tarifarias para los usuarios, y exigiendo de los puertos mayor eficiencia, rapidez en su operación, seguridad, y menores costos en beneficio de importadores y exportadores.

Lo sustenta basado en información de la Supertransporte (2004, Impacto de la reducción tarifaria), donde evidencia que antes de la apertura económica y la privatización de Colpuertos, la tarifa promedio por tonelada de carga de exportaciones estaba a US\$19.92 y para ese período con las Sociedades Portuarias Regionales ha sido de US\$12.24, con una disminución del 53% en su valor. (pp. 38,40)

Al respecto, se transcribe la Tabla 2 con la información de la Supertransporte.

Tabla 2. Impacto de la reducción tarifaria.

Tabla 1. Impacto de la reducción tarifaria				
	Toneladas Movilizadas	Tarifa US\$ Colpuertos	Tarifa US\$ S.P.R. Promedio	Ahorro US\$
Exportaciones	1.000.000	19.92	12.24	7.680.000
Importaciones	1.000.000	34.14	12.24	21.900.000

Nota. Elaborada por Miguel Eduardo Latiff Gómez, asesor de la Superintendencia de Puertos y Transportes, República de Colombia, 2004.

Fuente: elaboración Superintendencia de Puertos y Transportes, 2004.

También mencionan el artículo de la revista *Dinero*, (2007, Nuevo esquema portuario permitirá contar con puertos de talla internacional), sobre un aspecto que muchos debaten, tal cual son las actuales condiciones en el cálculo de las contraprestaciones de las más importantes Sociedades Portuarias Regionales del país (Cartagena, Buenaventura, Santa Marta y Barranquilla). Allí se expresa que:

El nuevo esquema de contraprestación y concesiones le permitirá a la Nación recibir mayores ingresos, pues determina un porcentaje fijo del 17,5% de los ingresos brutos portuarios proyectados que se derivan de las tarifas por muellaje, el uso de instalaciones de carga y almacenamiento. Si estos llegan a estar por debajo de lo estimado, las Sociedades Portuarias tendrán que pagar el 17,5% sobre lo calculado y no sobre lo real y, si llegan a estar por encima, cancelarán un equivalente al 27,5% sobre el exceso de los ingresos brutos reales (2007).

Sobre la privatización y el sistema de concesiones, consideran que no obstante las evidentes mejoras del sistema portuario en Colombia, específicamente en materia tecnológica, aún dista de estar cerca de los puertos más competitivos del mundo (pp.38, 40, 42) .

De otra parte, la revista Logística en su artículo titulado: Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, los puertos claves del comercio exterior colombiano, (Pérez, C., 2013), expresa que la privatización del sistema portuario colombiano, aunado a una posición natural geoestratégica privilegiada y a los constantes avances en infraestructura y logística, han hecho de los puertos, terminales eficientes y competitivas que en el año 2012 movilizaron 153 millones de toneladas, según cifras del DANE.

Concluye que estas contundentes cifras hacen parte del éxito en materia de resultados que el sector ha venido registrando desde que a principios de los años noventa se inició el proceso de privatización de los puertos en Colombia.

2.5.1.2 Para otros han habido avances en términos de modernización y competitividad portuaria; pero las contraprestaciones al Estado y su impacto en la calidad del trabajo no son equitativas

Delgado & Martínez (2012, pp.2, 23), en su ponencia para el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, exponen que la política privatizadora portuaria en Colombia de los años 90 se caracterizó por la falta de planeación estratégica y el afán de liquidar la empresa Colpuertos, cuya ineficiencia y corrupción habían deslegitimado su reputación.

Reconocen que el impacto del rediseño de la privatización con la expedición del actual Estatuto Portuario ha sido positivo en términos de la eficiencia y productividad portuaria; pero negativo para los trabajadores oficiales, ya que perdida dicha condición son contratados a través de terceros, evidenciando una política agresiva de adelgazamiento organizacional (downsizing), de moda en el país en ese entonces (Acevedo & López, 2000, p.38) con su consecuente externalización y precarización laboral.

Cuestionan el modelo de concesión, el cual debe revisarse en un aspecto fundamental, cual es el pago de las contraprestaciones por parte de las Sociedades Portuarias Regionales (SPR's) al Estado.

Expresan que mientras en otros países de América Latina el monto de las contraprestaciones se define en función de la evolución del tráfico portuario, en Colombia este monto se establece como un canon anual fijo establecido por la Superintendencia de Puertos y Transporte en los planes de expansión portuaria.

Además, dichos cánones se liquidan con base en la utilidad neta del ejercicio contable y no sobre los ingresos operacionales de las SPR's. lo que implica menores recursos fiscales para la inversión estatal.

Otros no son tan optimistas; Barbero (2008). Universidad de los Andes. Rev. Ing. ISSN 0121, citado por Caballero (2013, p.7), menciona que la situación actual de los puertos es mediocre; considera que aunque Colombia está bien posicionada geográficamente con sus dos océanos para las rutas de las navieras, su topografía impone altos costos de operación. Afirma que los costos logísticos sobre ventas son más del doble que las de las economías desarrolladas.

A su vez Caballero (ibídem, pp.14-15), sobre el puerto de Barranquilla expresa que los modernos megabuques no pueden ingresar, pues exigen calados superiores a 19 mt y éste aun con el dragado a que es sometido solo tiene 10.8 mt. Insiste en que las navieras tienen el mando y son ellas quienes ubican o no un puerto en sus rutas de navegación.

Sobre las concesiones portuarias considera que el Estado no ha sido efectivo en la liquidación y captación de las contraprestaciones, con oposición de los ambientalistas y revueltas de los sindicalistas, como en el caso de la Drummond y los puertos de Santa Marta.

Considera que el diagnóstico portuario (Conpes No. 3744: Política Portuaria para un país moderno) ya está dado y con soluciones. Reclama acción con ejecutorias y transparencia en los contratos y auditorías.

Y concluye (p.122) que:

Los mega-buques exigen mega-puertos, entonces es una realidad, ya están al servicio buques de capacidades superiores a los 15.000 contenedores cuyas dimensiones obligan a reestructurar y modificar los puertos actuales mundialmente, lo demás es quedarse en los niveles de buques alimentadores, de transbordo o transferencia. Colombia aún no está fuera de concurso, pero lo anterior significa que lo que tenemos en materia de puertos corre el peligro de muy pronto salir de escena, limitándonos a ver pasar los grandes buques para otros puertos que si tengan la capacidad de atenderlos con eficiencia y seguridad.

2.5.1.3 ¿Estará fallando la modernización?

Edgar Higuera, Gerente de Transporte y Logística de la ANDI, (Revista La Portuaria, ibídem, Ed. No.15, abril-marzo 2013), expresaba que si bien el Gobierno Nacional estaba fortaleciendo el Consejo Nacional de Logística, aún faltaba mucho por hacer.

Relacionaba que en el país los costos logísticos son alrededor del 18% frente a EEUU donde son del 8% y en Europa en el rango del 7% y el 12%, y complementaba que según el Foro Económico Mundial, el país ocupa el puesto 109 de 140, lo que en su concepto indicaba que la modernización estaba fallando o que se había crecido el mercado sin una respuesta adecuada del país.

También llamaba la atención sobre la necesidad de agilizar e inclusive cambiar procesos, como aquellos relacionados con la inspección de mercancías, pues de su falta de rapidez y agilidad se desprendían sobrecostos muy altos.

2.5.1.4 Opiniones sobre el Puerto de Barranquilla y el Río Magdalena

El laureado artículo técnico investigativo sobre la competitividad de los puertos nacionales, titulada “Caracterización, evaluación y diseño de indicadores para los puertos en Colombia”, presentado en el IX Congreso Latinoamericano IIE, desarrollado por Luisa Fernanda Spaggiari y Gustavo Santamaría, (2012), apoyados en la teoría de toma de decisiones, analizó la situación de la infraestructura portuaria en Colombia y estableció su desempeño en cuatro áreas específicas: financiera, tecnológica, operativa y organizacional.

De los resultados de la investigación concluyeron que el país es viable e idóneo para la labor portuaria:

El de Cartagena (que se ha especializado en contenedores) fue el mejor calificado en cuanto al nivel de eficiencia operacional, seguido de Santa Marta (modernizado con nuevas grúas y en el manejo de carbón sin contaminar), Buenaventura (el de mejor grandes embarcaciones y lo peor, no lo va a estar nunca, debido a la contaminación del río Magdalena y a la sedimentación en su fondo, que impide que los dragados duren).

No obstante proponen un estudio hidráulico para poder aumentar la profundidad del canal de acceso, que como veremos más adelante, Cormagdalena ya adelanta actualmente.

Sobre el canal de acceso al Puerto de Barranquilla, Otero, en su artículo de investigación: “El puerto de Barranquilla: retos y recomendaciones”, (2012, *ibidem*), consideraba que durante la mayor parte del año el canal tiene un calado de 36 pies y las operaciones de dragado no son permanentes; pero resalta que ahora el principal problema del puerto no es dentro, sino fuera del canal, pues las obras de ingeniería aumentaron el caudal del río para que su misma corriente arrastre los sedimentos y evite su acumulación dentro del canal. Con la consecuencia de la formación de una barra de sedimentación en el mar y en la entrada del canal, pues mientras más corriente tenga el río, más sedimentos se acumulan y arroja al mar.

La gráfica 7, muestra la desembocadura del río Magdalena al Mar Caribe en Bocas de Ceniza.



Gráfica 7: Río Magdalena, bocas de ceniza. <http://www.pepecomenta.com/wp-content/uploads/2013/03/bocas-de-ceniza.jpg>

Al compararlo con los otros puertos de la región, Otero expresa que:

Si bien las condiciones de navegación del puerto han mejorado, el calado de 36 pies aún no es suficiente, pues pone en desventaja a Barranquilla, en términos de competitividad, frente a los puertos de Cartagena (hasta 45 pies de calado) y Santa Marta (hasta 60 pies de calado) por los costos de los fletes. De hecho, por las restricciones de profundidad, el puerto de Barranquilla no recibe buques Panamax (294,1 metros de eslora y 39,5 pies de calado), que son los buques del tamaño máximo permitido para

pasar por el Canal de Panamá, y mucho menos buques Post-Panamax (400 metros de eslora y 50 pies de calado), que son barcos que al transportar mayor cantidad de carga obtienen mayores beneficios de las economías de escala del transporte marítimo. Hoy en día el puerto solo recibe buques con un calado autorizado de 30 pies, aunque dependiendo de las condiciones de navegación del día pueden recibirse embarcaciones con un poco más de calado. (pp.139, 140)

En contraposición, destaca como ventajas para el Puerto de Barranquilla, de un lado su posibilidad de expansión a la par que crece su demanda de almacenamiento, y por el otro, el carácter de su transporte multimodal, con fácil acceso al modo vial para transportar la carga vía terrestre.

2.5.1.5 Para otros la política portuaria es como la ley del embudo, a favor de los privados y en detrimento del Estado

Enfatizando el artículo de Alarcón, R. (2011), titulado: “La política portuaria es como la ley del embudo”, denuncia que en el caso del Puerto de Barranquilla, donde el dragado y la protección del Río Magdalena es a cargo del Estado, en el período (2006-2011), de los recursos de todos los colombianos se han gastado \$92 mil millones de pesos en solo cinco años y a lo sumo han ingresado por contraprestaciones tan solo \$20 mil millones. La típica ley del embudo, lo ancho para los concesionarios privados y lo angosto para las arcas de todos los colombianos. Si bien su contenido es de impacto periodístico, no deja de cuestionar su señalamiento.

2.5.1.6 Críticas al Gobierno Nacional

Jorge Mario Rodríguez, en su escrito del 5 de agosto de 2013, “Descargue en fondeo, raponazo del Gobierno Nacional al puerto de Barranquilla”, señalaba que el fondeo (actividad donde las empresas traerían los barcos hasta una zona determinada y procederían con el descargue directo en barcazas para el traslado de sus productos hacia el interior del país), estarían exentos de impuestos por derechos portuarios, causándole un grave detrimento a la ciudad de Barranquilla, todo con el auspicio del Gobierno Nacional.

Más impactante aún es el hecho de que el Estado Colombiano a través de Cormagdalena, se vio abocado a reconocerle \$5.140.241.777 a la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla, en el año de 2007, por concepto de indemnización de perjuicios que ésta reclamó por una presunta deficiencia en el tema del dragado del canal de acceso al río Magdalena. (Contraloría General de la República, Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia –Sociedades Portuarias Regionales-, 2010, pp.14-16)

2.5.1.7 Críticas de Ambientalistas

Eduardo Aldana V., ingeniero Civil de la Universidad de los Andes, decano y rector en la misma universidad, Director de Colciencias, Gobernador del Tolima y PhD. del MIT, en su escrito, “El río Magdalena: ¿un canal para el transporte de petróleo y carbón?, (Recuperado de www.razonpublica.com), argumentaba que la contratación de las obras y el dragado del río Magdalena con una amplia difusión en los medios es una inversión desatinada.

Cuestiona si es *¿un dragado innecesario?*, y afirma que en lugar de adecuar el río a las embarcaciones, se debería adecuar las embarcaciones al río, y considera que el uso de barcazas con capacidad de navegar con el cauce actual del río sin ningún inconveniente (Gráfica 8), es una alternativa que este tipo de proyectos debería considerar.

2.5.2 El Ministerio de Transporte a través de sus entidades encargadas directamente del control y vigilancia del sector portuario

2.5.2.1 Cormagdalena

La gestión y la administración del río Magdalena recae sobre la Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena (Cormagdalena), creada gracias al Artículo 331 de la Constitución Política de Colombia y reglamentada a través de la Ley 161 de 1994 donde queda consignado que funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado societaria, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera.



Gráfica 8: Remolcador de río en el Río Magdalena. Foto: Universidad EAFIT

En el Artículo 4 de dicha Ley, se le otorgan facultades a Cormagdalena de supervisión y coordinación sobre las labores llevadas a cabo sobre el río Magdalena que afecten el comportamiento de la corriente del mismo. Adicional a esto, la Ley 161 también nombra a la Corporación, como la encargada para administrar los asuntos portuarios en los últimos 27 km del río; zona donde se encuentra el puerto concesionado a la Sociedad Portuaria de Barranquilla. (Contraloría General de la República, Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia –Sociedades Portuarias Regionales-, 2010, p.20).

Se resalta la reciente entrevista a Carlos Núñez, exdirector de Cormagdalena, titulada: “Ambientalistas no han entendido obras del río Magdalena” (26 de septiembre de 2015, el Colombiano), quien sobre el proyecto de navegabilidad del río Magdalena explica que en

realidad son muy pocas las críticas que ha tenido el proyecto, excepción de las provenientes de un grupo que participa en foros a los cuales a él no le han permitido participar.

Dice que el proyecto es una asociación Público- Privada, donde el riesgo de diseño y construcción está en cabeza de los particulares, sin comprometer el Estado.

Precisa y sorprende a quien escribe, que las actividades de dragado están exentas de licencia ambiental; no así las obras de ingeniería que deben precisarse con detalle, al cabo de lo cual se determina si la requieren o no.

2.5.2.2 Supertransporte

De la página oficial de la Superintendencia (www.superintendenciadepuertos.com), en sus vínculos entidad e historia, se reseña al año de **2015 con el propósito de: Seguridad, lucha contra la ilegalidad y efectividad.**

Para ello se implementan 4 estrategias de atención al cliente que buscan un mayor acercamiento con los vigilados de la entidad y la ciudadanía en general, a saber:

- Fortalecimiento tecnológico de los procesos administrativos y de vigilancia.
- Reconocimiento a las buenas prácticas en el transporte público nacional.
- Posicionamiento de la entidad como un órgano preventivo y no solo punitivo.
- Mayor acercamiento a la ciudadanía.

Con ellas se pretende mejorar los estándares de calidad, seguridad, legalidad y eficiencia del transporte público nacional a través de las actividades de vigilancia, inspección y control que desarrolla la entidad en el marco de sus funciones misionales y dentro de la denominada Infraestructura Inteligente para la Paz.

Nótese que no hay mención alguna al propósito de revisión de las concesiones y su enfoque misional se concentra en los procesos operativos de calidad tendientes al nivel de servicio, atención y satisfacción del cliente.

Como evidenciaremos a continuación, esta situación no pasará desapercibida por la Contraloría General de la República (CGR)

2.5.3 Entes de control: Contraloría General de la República (CGR)

Por considerarlos de gran importancia para contextualizar la situación del sector portuario en Colombia, se relaciona el informe de la CGR, consistente en un diagnóstico de los contratos de concesión (2010), donde se analiza el siguiente interrogante:

¿Son adecuadas para la Nación las contraprestaciones de la concesión portuaria de Barranquilla?

En el informe (Contraloría General de la República, Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia –Sociedades Portuarias Regionales-, 2010), la CGR elabora un diagnóstico del desarrollo de los contratos de concesión, que dado el alcance de nuestra investigación, nos focalizaremos en el contrato de la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB)

La SPRB usufructúa el terminal marítimo y fluvial de Barranquilla, mediante el contrato de concesión No. 008 de 1993 por parte de la Supertransporte. Su servicio multipropósito está orientado al comercio exterior y en sus instalaciones se puede realizar acopio de carga a granel y en contenedores.

Resalta que *el movimiento de carga de la SPRB ha crecido 3.4 veces desde el inicio de la concesión*, lo cual es un indicador de su conveniencia. (p.67)

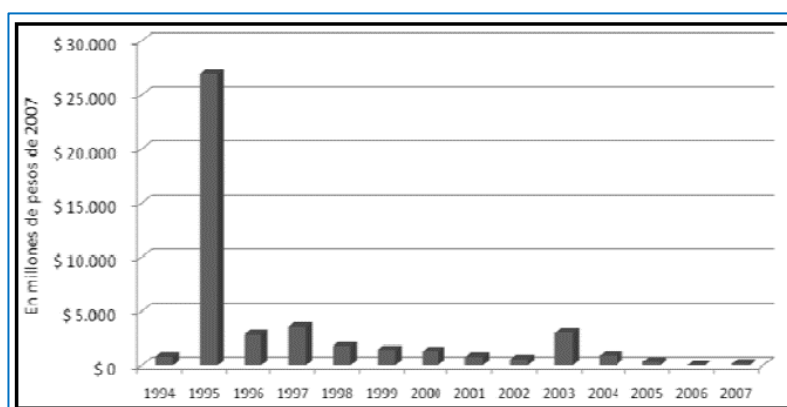
Determina, según información suministrada por el Instituto Nacional de Vías, que desde el inicio del contrato hasta el año 2007, período 1994-2007, la contraprestación a favor de la Nación son del orden de \$47.312 millones, según se desprende de la Tabla 3, Pagos estimados de contraprestación de la SPRB

Tabla 3. Pagos estimados de contraprestaciones

VIGENCIA	ZONA PLAYA	USO DE INFRAESTRUCTURA	VIGILANCIA AMBIENTAL	TOTAL
1994	\$ 1.154,77	\$ 649,87	\$ 14,51	\$ 1.819,15
1995	\$ 1.891,22	\$ 1.000,67	\$ 22,34	\$ 2.914,23
1996	\$ 1.410,13	\$ 747,89	\$ 16,69	\$ 2.174,71
1997	\$ 1.317,29	\$ 699,21	\$ 15,61	\$ 2.032,12
1998	\$ 1.416,48	\$ 749,85	\$ 12,55	\$ 2.178,87
1999	\$ 1.598,92	\$ 845,61	\$ 0,00	\$ 2.444,53
2000	\$ 1.743,42	\$ 922,96	\$ 0,00	\$ 2.666,38
2001	\$ 1.784,79	\$ 944,85	\$ 0,00	\$ 2.729,65
2002	\$ 1.819,18	\$ 963,06	\$ 0,00	\$ 2.782,24
2003	\$ 1.960,55	\$ 3.994,18	\$ 0,00	\$ 5.954,72
2004	\$ 1.696,29	\$ 4.048,06	\$ 0,00	\$ 5.744,35
2005	\$ 1.429,44	\$ 3.411,24	\$ 0,00	\$ 4.840,68
2006	\$ 1.607,32	\$ 3.317,45	\$ 0,00	\$ 4.924,78
2007	\$ 1.340,16	\$ 2.766,06	\$ 0,00	\$ 4.106,22
TOTAL	\$ 22.169,97	\$ 25.060,94	\$ 81,70	\$ 47.312,62

Fuente: Elaboración SPRB

A su vez, la relación de las inversiones realizadas durante el mismo período 1994-2007, son del orden de \$48.451, siendo muy notorio que las inversiones se concentraron en un solo año, 1995, y relativamente muy poco en los restantes, tal como se visualiza en la gráfica No. 9.

Gráfica 9: Inversiones en Infraestructura Concesionada de la SPRB

Fuente: Informe CGR

Más sorprendente es el hecho de que contablemente la SPRB, registre pérdidas en su valor neto operacional del período 1994-2007 por \$49.662, una vez descontado el flujo de caja libre para el mismo período y con una tasa de descuento del 18.8% real. (p.71)

Tabla 4. Relación el comportamiento financiero de la SPRB

Conceptos Financieros	Valores en Millones de 2009
Ingresos Operacionales 1994-2008	\$ 812.050
Egresos Operacionales 1994-2008	(\$ 615.965)
Utilidad Operacional	\$ 196.085
Variación del Activo no Corriente (Inversiones de Capital)	(\$ 132.106)
Inversiones en Capital de Trabajo	(\$ 14.482)
Valor Neto Operacional 1994-2008 (*)	(\$ 49.662)

Fuente: Estados financieros SPRB

Ahora bien, se expresa que por el Otrosí modificatorio No.6 de 2008, se prorroga por 20 años el Contrato de Concesión de la SPRB, hasta diciembre de 2033, para ejecutar un Plan Maestro de Inversiones que busca ampliar su capacidad y que incluye modificaciones contractuales en la variación de las contraprestaciones, incremento de las inversiones y el establecimiento de indicadores para el monitoreo de la eficiencia portuaria.

De sus consideraciones finales, por pertinentes, resaltamos sus observaciones para los diversos aspectos en consideración:

- Modo de transporte

Considera necesaria la privatización a través del sistema de concesión, como mecanismo para dar respuesta a las crecientes exigencias portuarias de especialización en manejo de contenedores y acceso a buques de mayor envergadura (p.73)

- Organización Institucional

Identifica la existencia de diversos organismos estatales con funciones similares, pero de escasa presencia in situ

Evidencia la urgente necesidad de coordinación entre diversos entes oficiales que cumplen funciones complementarias a la portuaria, como Invima, Policía Aduanera, ICA, DIAN, por los excesivos tiempos de revisión en forma independiente

Solicita la conformación de la Comisión Reguladora del Transporte, CRTR, que como vimos en el Marco Legal, es la encargada de los indicadores y parámetros para la evaluación de los contratos de concesión, en el caso de la Supertransporte (p.74).

- Política Pública

Implementar la estrategia de reducción de costos y la integración con los otros modos de transporte.

- Ámbito legal y contractual

Resalta que sorprendentemente el Estado desconoce el inventario real de los bienes a cargo de los concesionarios, ya que ninguna entidad oficial ni lleva el registro contable de los bienes entregados, ni de los que han sido adicionados producto de las inversiones pactadas, lo que hace difícil la reversión de estos bienes al momento en que el Estado exija su devolución. (p.76).

- Aspectos Financieros

Evidencia la rentabilidad del negocio de concesión, algunos con la inversión totalmente recuperada y otros en proceso de recuperación durante el tiempo restante del contrato.

Cuestiona que no obstante lo rentable del negocio para los particulares, los pagos de contraprestación y los compromisos en inversión por parte de los concesionarios, no están relacionados directamente con las variables financieras derivadas de la actividad portuaria, y fueron establecidos como montos fijos en el contrato sin tomar en cuenta aspectos tan relevantes como los ingresos operacionales, los costos y gastos de la operación y la rentabilidad del negocio.

Con el otrosí No. 6 de 2008 que se le hizo a los contratos de concesión, hubo una mejora para calcular la contraprestación, sin embargo, dicha mejora siguió corta ya que no se incorporaron todos los ingresos operacionales. Por tal motivo, se recomienda la implementación de herramientas que permitan exigir las inversiones en el momento preciso y la tasación de una contraprestación que tenga en cuenta la totalidad de los ingresos generados en el negocio portuario (pp.77-78)

Dada su importancia, debemos agregar que sobre este aspecto el Documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social No. 3744, 2013, pp. 33-34), al evidenciar limitaciones en la metodología de las contraprestaciones portuarias, adoptó una nueva estructura para su cálculo que rige actualmente.

2.6 Marco Legal

Por estar estrechamente ligados a la creación y posterior devenir de la Supertransporte, se presentan sus principales leyes y disposiciones con las acciones correspondientes.

2.6.1 Ley 01 de 1991: Privatización del sector portuario, Superintendencia General de Puertos

- Al inicio de su mandato, el día 10 de enero de 1991, el citado Presidente Gaviria sancionó la Ley No. 01 de 1991, en la que se expide el Estatuto de Puertos Marítimos: Liquidada a Colpuertos, privatiza el servicio portuario a través de concesiones con Sociedades Portuarias, las cuales pueden apoyarse en Operadores Portuarios y para su vigilancia se crea la estatal Superintendencia General de Puertos. En esencia, se dictan una serie de disposiciones, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- **Artículo No 6. Concesionarios.** Solo las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias.
- **Artículo No 7. Contraprestaciones.** Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, por vía general en los planes de expansión portuaria,
- **Artículo No 25. Superintendencia General de Puertos. Créase la Superintendencia General de Puertos, adscritas al Ministerio de Obras Públicas y Transporte.** (Negrillas fuera de texto)
- **Artículo No 27. Funciones de la Superintendencia General de Puertos.**
Entre otras:
27.1. Vigilar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos especialmente para las sociedades portuarias y los usuarios de los puertos;
- 27.2. Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia. Una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República;
- 27.4. Expedir por medio de resolución motivada las concesiones portuarias, modificarlas, y declarar su caducidad; controlar la reconstrucción de puertos, muelles y embarcaderos;
- 27.5. Organizar el recaudo de las contraprestaciones que establezca a las sociedades portuarias y a los embarcaderos;
- **Artículo No 29. Autorización para constituir sociedades portuarias, y para vender acciones.** Se autoriza para constituir sociedades portuarias a:
 - 29.1. La Nación y a sus entidades descentralizadas.
 - 29.2. Las entidades territoriales en cuya jurisdicción se encuentran los terrenos en los que opera o ha de operar un puerto; y a sus entidades descentralizadas.
- **Artículo No 30. Operaciones.** Las sociedades portuarias pueden contratar con terceros la realización de algunas o todas las actividades propias de su objeto; o permitir que los terceros presten servicios de operación portuaria dentro de sus instalaciones.
- **Artículo No 32. Operadores portuarios.** Las empresas de operaciones portuarias no requieren licencia o permiso especial de las autoridades portuarias o marítimas para organizarse y cumplir su objeto; pero si se constituyen como sociedades deben someterse a los requisitos del Decreto 410 de 19671 (Código de Comercio).
- **Artículo No 33. Liquidación. Líquidese la empresa Puertos de Colombia, Colpuertos.** (Negrillas fuera de texto)

- Sobre la anterior ley 01 de 1991, Delgado & Martínez (2012) en su ponencia sobre la privatización portuaria en Colombia, manifestaban que se adoptó un nuevo modelo institucional, se liquidó la antigua empresa estatal COLPUERTOS (1959- 1991) que administraba y operaba monopólicamente sus principales puertos públicos (Buenaventura, Tumaco, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y San Andrés), y se reorganizó el sector portuario bajo parámetros de competencia regulada y privatización.
- Además se asignaron las funciones de regulación y control en manos del estado (Superintendencia General de Puertos) y se privatizaron las de administración mediante contratos de concesión (Sociedades Portuarias Regionales de economía mixta) y las de

operación de los puertos (Operadores Portuarios privados), con miras a afrontar los procesos de apertura y globalización de la economía, con el supuesto de liberar recursos públicos que el Estado debería priorizar en sus funciones básicas de seguridad, justicia y política social.

- A su vez, la misma Superintendencia reseña este hecho como un hito fundamental en la historia del sector portuario, donde se otorgaron las primeras concesiones con la respectiva contraprestación de ingresos a favor de la nación.

Gráfica 10: 1991-1999: Líder del cambio del sistema portuario y del comercio marítimo en Colombia.

Con la creación de la Superintendencia General de Puertos la Nación otorgó las primeras concesiones y comenzó a percibir ingresos por el uso de sus recursos costeros



Fuente: <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-entidad/historia.html>

2.6.2 Decreto 101 de 2000: Delegación de funciones y cambio de razón social (Supertransporte)

- Por este decreto se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y la Superintendencia General de Puertos cambia su razón social a Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte), vigente en la actualidad, resaltándose la disposición siguiente:

De la Superintendencia de Puertos y Transporte Supertransporte

Artículo No 40. Delegar de conformidad con el artículo 13 de la Ley 489 de 1998 las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte que le atribuye el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República en la actual Superintendencia General de Puertos.

Parágrafo. La Superintendencia General de Puertos modificará su denominación por la de Superintendencia de Puertos y Transporte, Supertransporte, mientras se mantenga la delegación.

2.6.3 Decreto 1016 de 2000: Reestructuración de la Supertransporte

- A renglón seguido, el Ministerio de Transporte expide el Decreto 1016 del 6 de junio 2006, donde la que se modifica es la estructura de la SUPERTRANSPORTE y se le crean tres Superintendencias Delegadas: Puertos, Concesiones e Infraestructura, Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, atendiendo de esta manera todo el espectro del servicio del transporte público del país, incluidos el férreo y el aéreo.

Estructura

Artículo No 5. La Superintendencia de Puertos y Transporte tendrá la siguiente estructura:

- 1 Despacho del Superintendente**
 - 1.1** Oficina Jurídica
 - 1.2** Oficina de Planeación
 - 1.3** Oficina de Control Interno
- 2 Despacho del Superintendente Delegado de Puertos**
- 3 Despacho del Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura**
- 4 Despacho del Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte**
- 5 Secretaría General**
- 6 Organismos de Asesoría y Coordinación**
 - 6.1** Comisión de Personal
 - 6.2** Comité de Coordinación de Control Interno

- Sobre este decreto, me resultan de interés los comentarios de la firma Restrepo Asociados, Abogados Asesores (2000), quienes puntualizan que:
 - Desaparecen todas las regionales de la Supertransporte existentes en el país y se desprende de la adjudicación de concesiones y de buena parte de la función portuaria administrativa para concentrarse en su típica misión de autoridad portuaria: Inspeccionar, vigilar y controlar (IVC), a más de investigar y sancionar cuando fuere del caso a sus vigilados, donde extiende su función sobre todo el sistema nacional de transporte, incluyendo los modos aéreos, terrestre y férreo.
 - Con su adelgazada estructura organizacional definida por ley, desaparece la numerosa burocracia en materia portuaria, y se concentra su accionar en el Superintendente Delegado de Puertos, quien actuará con su pequeño equipo de trabajo, así como los restantes dos Superintendentes Delegados de Tránsito y Transporte, y Concesiones e Infraestructura, concentrando en Bogotá todas las investigaciones en curso y las nuevas a que hubiere lugar.

- La firma Restrepo Asociados al continuar con sus apreciaciones sobre este Decreto, expresaba que el Superintendente de Puertos y Transporte, agente delegado por el Presidente de la República, se convierte en la máxima autoridad del transporte público en sus diferentes modos.
 - A su vez, el Superintendente Delegado de Puertos es el nuevo zar portuario; pero deja de ser juez y parte, pues ya no otorga y a la vez vigila las concesiones portuarias; sin embargo al continuar y expedir autorización, registro o licencia para los operadores portuarios, vuelve a ser juez y parte lo que resulta normativamente incongruente.
 - Concluyen que los últimos Decretos generan una importante modificación a la Ley portuaria nacional que ciertamente la necesitaba; y esperan que el destino de la Supertransporte sea diferente a la de su predecesora la Superintendencia General de Puertos, concebida por la Ley 01 de 2001 para ser una entidad técnica, pequeña y operativa, que según ellos, terminó convertida en un superpoblado e ineficiente fortín burocrático, que se diluyó con más pena que gloria.
- Sobre las apreciaciones anteriores, vale la pena anotar que para el desarrollo de la investigación inicial plasmada en el proyecto de nuestro trabajo de grado, era muy importante el tema de la estructura organizacional que aquí se cuestiona por el exceso de burocracia, cuando nuestra percepción básica era precisamente lo opuesto, pues parecía pertinente el identificar en la baja cantidad de la planta de personal, una probable causa para el supuesto de las limitaciones de eficiencia de la Supertransporte en su función misional de vigilancia a los entes concesionarios.

2.6.4 Decreto 2741 de 2001: La Supertransporte no otorga concesiones, las vigila

- Este decreto como ya se mencionó, es de vital importancia pues determina las funciones de la Supertransporte y reglamenta la forma en que se deben evaluar los contratos de concesión. (Numeral 6° del Art. 6°).
- Su denominación completa es: Decreto 2741 del 20 de diciembre de 2001, donde el Gobierno Nacional reglamenta que la Supertransporte deja de otorgar las concesiones

portuarias que serán asumidas por el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Concesiones (INCO), para ejercer únicamente la inspección, control y vigilancia de las mismas.

- Así, la Supertransporte además de continuar con sus funciones respecto a los vigilados del sector portuario, asume otras de los sectores terrestre, férreo y aéreo, sin perjuicio de conocer e intervenir; pero sin otorgar concesiones.
- Al respecto, se relacionan los siguientes artículos:

DECRETO 2741 DE 2001

Artículo No 2. Modificanse los numerales 5 y 17 del artículo 30 de Decreto 101 de 2000, los cuales quedarán así:

“17. Definir el monto de la tasa de vigilancia que deben pagar los puertos marítimos, y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte de conformidad con la ley”

Artículo No 3. Modificase el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1402 de 2000, el cual quedará así:

Artículo No 41. Objeto de la delegación. La Superintendencia ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto.

Artículo No 5. Modificanse los párrafos 2 y 5 del artículo 44 del Decreto 101 de 2000, los cuales quedarán así:

“Párrafo 2°. Las funciones que realiza la actual Superintendencia General en materia de concesiones y demás actividades portuarias, salvo aquellas de inspección, control y vigilancia, se trasladarán al Ministerio de Transporte, acorde con lo contemplado en este decreto y con las que corresponden a la Supertransporte según lo previsto en este artículo.”

Artículo No 6. Modificase el artículo 4° del Decreto 101 de 200, el cual quedará así:

“Artículo No 4. Funciones. La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 01 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones.

5. Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte, de conformidad con las especificaciones mínimas, normas, marcos técnicos, operativos y financieros, indicadores de evaluación y lineamientos contractuales mínimos que en la materia defina la Comisión de Regulación del Transporte, CRTR, sin perjuicio de las funciones de interventoría de obra o renegociación de contratos propias de las entidades ejecutoras.

6 Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de transporte y concesionarios en general para efectos de los contratos respectivos, de acuerdo con los indicadores y parámetros definidos por la Comisión de Regulación del Transporte y publicar sus evaluaciones. 12 Expedir la autorización, registro o licencia de funcionamiento de los operadores portuarios y demás intermediarios de la actividad portuaria, de conformidad con la ley y con la regulación sobre la materia, sin perjuicio de las atribuciones que sobre actividades conexas y auxiliar al modo de transporte marítimo que generen servicio portuario deban ser licenciadas y autorizadas previamente por la autoridad marítima nacional.

- En la gráfica 11, se visualizan los diversos modos de transporte que a partir de este decreto 2741 de 2001 quedaron a cargo de la Supertransporte.

Gráfica 11: 2000 - 2010: Por la calidad y la eficiencia del transporte público en Colombia



Fuente: (Supertransporte, 2015). Recuperado de: <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-entidad/historia.html>:

2.6.5 Ley 856 de 2003: Contraprestaciones. El canal de acceso al Puerto de Barranquilla a cargo de la Nación.

- Artículo único cuyo fundamento consiste en modificar el Art.7 de la Ley 1ª de 1991, en el tema del monto de las contraprestaciones que deben pagar los beneficiarios de las concesiones portuarias.
- Llama la atención el que su pago los reciba la Nación a través del Instituto Nacional de Vías; igualmente se plasma en su parágrafo 1º, que las contraprestaciones se reinvertirán en el mismo sector portuario, incluido el dragado de mantenimiento y/o profundización de los canales de acceso a los puertos a cargo de la nación.
- Por pertinente para nuestra investigación, se transcribe su parágrafo 2º:

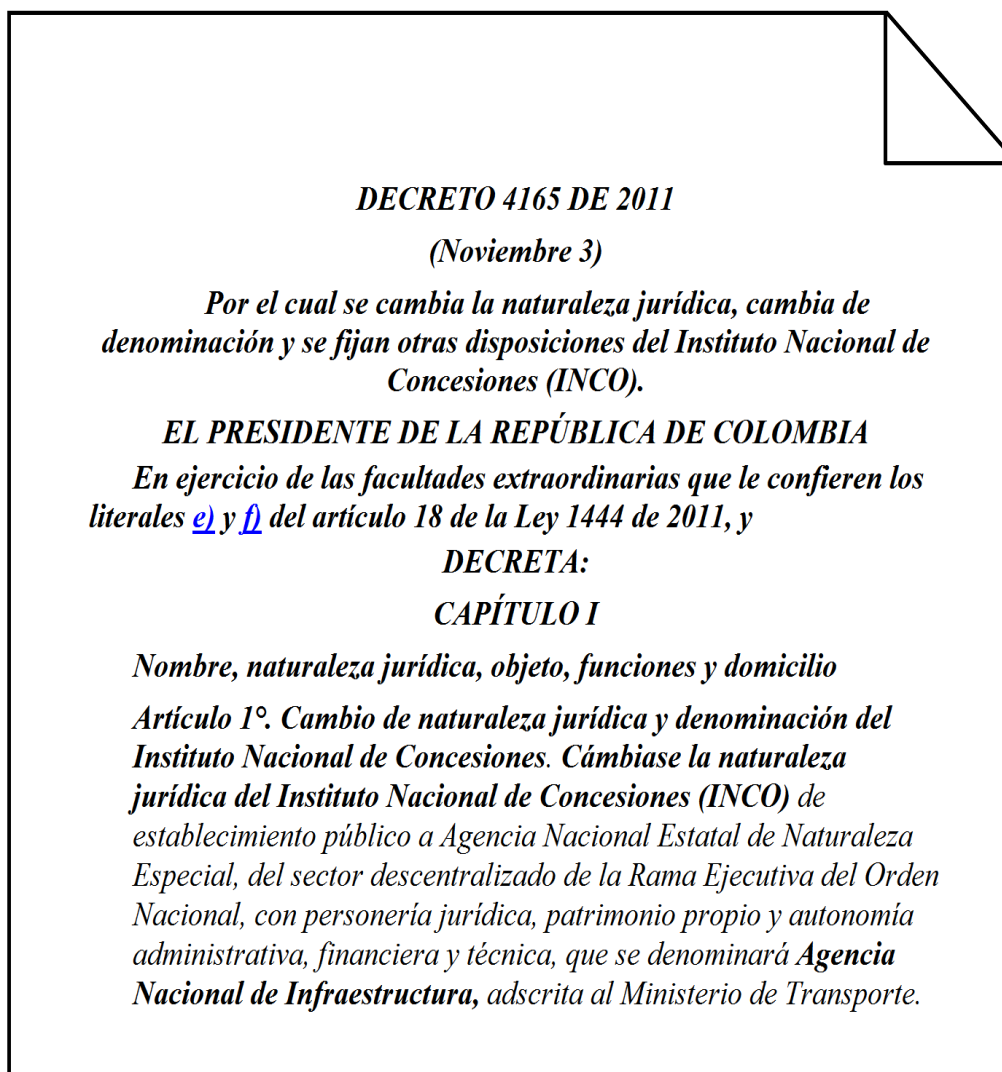
Parágrafo 2º. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurren con financiación y realización de obras necesarias.
- Es decir, el Estado da por sentado que en el Puerto de Barranquilla, su acceso y condiciones de dragado requieren fuera de las contraprestaciones de las concesiones recaudadas a través del INVÍAS, de otras inversiones con entidades como CORMAGDALENA, encargada del río y su transporte fluvial.
- De otra parte, esta Ley 856 de 2003, nos induce a considerar que para efectos del análisis documental que requiere la investigación, se complejiza su situación, pues sus efectos no solo atañen a la SUPERTRANSPORTE, sino a otros actores como los citados INVÍAS y CORMAGDALENA, respectivamente.

2.6.6 Decreto 4165 de 2011: Cambia la estructura y denominación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) a ser la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)

- Este Decreto es hasta la fecha, la última e importante reforma que afecta a la Supertransporte:
- Con la excepción de las contraprestaciones del sector portuario que seguirán siendo recaudadas por el INVÍAS, y las correspondientes al usufructo de las áreas de los aeródromos

a cargo de la AEROCIVIL, todos los demás modos de transporte (tránsito, transporte y férreo) queda directamente a cargo de la ANI.

- Por pertinentes, se transcriben y comentan algunas de sus consideraciones más relevantes:



- Como se evidencia, la ANI como su antecesora el INCO, está adscrita al Ministerio de Transporte, al igual que la Supertransporte, objeto de nuestra investigación.

Artículo 3°. Objeto. Como consecuencia del cambio de naturaleza, la Agencia Nacional de Infraestructura, tendrá 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 y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.

Artículo 4°. Funciones generales. Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:

5. Elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos.

8. Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (Copes).

Obsérvese que pese a su gran autonomía, la ANI sigue los delineamientos de los documentos CONPES, tal como el 3744 de 2013 reseñado con anterioridad.

14. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

19. Administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio esta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías (Invías).

Artículo 5°. Recursos y patrimonio. Los recursos y el patrimonio de la Agencia Nacional de Infraestructura, estarán constituidos por:

8. El valor de los peajes, las contraprestaciones por el uso, gestión o explotación de la infraestructura de transporte, las tasas, derechos y multas que imponga y recaude, además de los ingresos que se generen por el desarrollo de los contratos que la Agencia ejecute. Lo anterior, con excepción de la contraprestación por el uso o explotación de áreas y la infraestructura portuaria de que trata la Ley 1° de 1991 que seguirán siendo recursos del Instituto Nacional de Vías (Invías) y de las respectivas entidades territoriales, así como de las contraprestaciones por el uso o explotación de las áreas de los aeródromos que seguirán siendo recursos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil).

- Obsérvese que pese a su gran autonomía, la ANI sigue los delineamientos de los documentos CONPES, tal como el 3744 de 2013 reseñado con anterioridad.

14. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

19. Administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio esta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías (Invías).

Artículo 5º. Recursos y patrimonio. *Los recursos y el patrimonio de la Agencia Nacional de Infraestructura, estarán constituidos por:*

8. El valor de los peajes, las contraprestaciones por el uso, gestión o explotación de la infraestructura de transporte, las tasas, derechos y multas que imponga y recaude, además de los ingresos que se generen por el desarrollo de los contratos que la Agencia ejecute. Lo anterior, con excepción de la contraprestación por el uso o explotación de áreas y la infraestructura portuaria de que trata la Ley 1º de 1991 que seguirán siendo recursos del Instituto Nacional de Vías (Invías) y de las respectivas entidades territoriales, así como de las contraprestaciones por el uso o explotación de las áreas de los aeródromos que seguirán siendo recursos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil).

- De este Decreto 4165 de 2011, se evidencia entonces que en la actualidad el foco principal del accionar de la Supertransporte se centra en tema portuario, las demás concesiones lo hacen con la ANI.

-

2.6.7 Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3744 de 2013: Nueva metodología para contraprestaciones portuarias.

- La adopción y formulación de una nueva metodología para establecer contraprestaciones portuarias, consignado en el documento Conpes 3744 de 2013, página 34, es una respuesta del Gobierno a las inquietudes sobre su aplicabilidad y conveniencia a los intereses de la Nación.
- Su metodología se expresa a través de la fórmula siguiente:

$$CT_i = \alpha_i [(CF_i) + (CV_i)]$$

Donde, i es el año de la cuestión

- CT_i = *contraprestación en el año i*
- α_i = *Factor de ajuste opcional en función de la recuperación de la inversión*
- CF_i = *Componente fijo en el año i*
- CV_i = *Componente variable año i*

- La fórmula pondera una contraprestación fija (CF) que incluye el costo de oportunidad de la infraestructura del Estado dada en concesión, con una contraprestación variable (CV) que refleja los volúmenes y el tipo de carga propio de la actividad de cada puerto. El factor de ajuste (α) se refiere a las compensaciones que debe recibir el Estado, producto de las ampliaciones de plazo para recuperar su inversión, solicitadas por parte de los concesionarios.
- Tal como lo expresa el documento, esta metodología recoge las recomendaciones de un estudio contratado por el Ministerio de Transporte, titulado “Elaboración y Presentación de Propuestas de Metodologías para la Determinación de las Contraprestaciones por Concesiones Portuarias Marítimas y Fluviales en Colombia, realizando la Clasificación de los Puertos según su Actividad”

2.6.8 Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3758 de 2013: Plan para restablecer la navegabilidad del Río Magdalena

- Este Conpes 3758 tiene gran importancia dada su relación directa con la problemática de Río Magdalena y su incidencia en el desarrollo del puerto de Barranquilla y su sociedad portuaria (SPRB).
- Basado en las políticas de transporte contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo - PND- 2010–2014 “Prosperidad para Todos” y dentro del objetivo de reactivación del modo fluvial que se incluye en el documento de política sectorial “Visión Colombia 2019 –Segundo Centenario”, se acoge el Plan propuesto por el Gobierno Nacional para restablecer la navegabilidad del río Magdalena, con el esquema de asociaciones público-privadas (Ley 1508 de 20127 y los Decretos Reglamentarios 1467 de 20128, 100 de 20139 y 1610 de 2013), para intervenir la cuenca del río con obras de dragado y protección, orientadas a consolidar un sistema integrado de transporte intermodal (Fluvial, vial y férreo) en un marco de aprovechamiento ambientalmente sostenible.

- Este ambicioso Plan para restablecer integralmente la navegabilidad del Río Magdalena tiene un valor estimado de \$2.17 billones y solo en labores de dragado tiene un valor proyectado de \$45 mil millones por año, en cifras del 2012. *¡Inversión monumental que exige mucho rigor y cuidado, si bien Cormagdalena en su estudio concluye que es técnica y económicamente factible el desarrollo de la navegación desde Barranquilla y Cartagena en un extremo y Puerto Salgar en el otro!*
- Por considerarlo de gran interés, se transcribe las recomendaciones del modelo econométrico del Plan de recuperación del Río Magdalena, específicamente lo reseñado en el Documento Conpes, aparte B. Componente Físico, numeral 2, que atañe directamente a la problemática del puerto de Barranquilla, objeto de este trabajo de grado.

2. Mejoramiento de las condiciones de navegabilidad: dragados de mantenimiento en el tramo Puerto Salgar / La Dorada – Bocas de Ceniza/Barranquilla (909 km)

Una vez se haya logrado la meta de aumentar la profundidad del canal navegable del río Magdalena en el trayecto Puerto Salgar – La Dorada y Barrancabermeja, se requiere garantizar el desarrollo de actividades de dragado a lo largo de todo el trayecto navegable del río Magdalena desde Puerto Salgar – La Dorada hasta Bocas de Cenizas/Barranquilla³⁶ en una longitud de 909 km.

Este programa de dragado hidráulico deberá garantizar condiciones de profundidad que habiliten la navegabilidad en el río con una profundidad mínima que cumpla los siguientes requerimientos:

Mantener un canal navegable que garantice una profundidad de 40 pies en los primeros dos (2) km, medidos desde Bocas de Ceniza hacia el Puente Laureano Gómez, y de ahí en adelante una profundidad de 37,5 pies en el resto del canal de acceso, durante los tiempos hidrológicos estacionales.

En la tabla No.4, se resume el marco legal antes descrito.

Norma	Finalidad
Ley 01 de 1991	Estatuto de Puertos Marítimos: ordena la liquidación de Colpuertos y crea la Superintendencia General de Puertos.
Decreto 2171 de 1992	Nace el Ministerio de Transporte como reorganización del Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Se crea el Inviás y se define la relación entre el Ministerio de Transporte y la DIMAR.
Decreto 708 de 1992	Se reglamentan las garantías de acuerdo con la Ley 01 de 1991
Decreto 838 de 1992	Se reglamenta el régimen de concesiones y licencias portuarias de la Ley 01 de 1991.
Ley 105 de 1993	Se designa al Ministerio de Transporte como responsable de la definición de políticas y regulación en tránsito y transporte. Se define la integración del sector y del sistema nacional de transporte
Ley 161 de 1994	Se determina la organización de Cormagdalena y se le otorga potestad para conceder permisos, autorizaciones o concesiones para el uso de las márgenes de río Magdalena
Ley 336 de 1996	Se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, definiendo principios y criterios para la regulación, reglamentación y operación. El transporte marítimo adquiera la calidad de servicio público esencial, rigiéndose por la Ley 01 de 1991
Decreto 1179 de 1999	Crea la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR)
Decreto 1180 de 1999	La vinculación de los 3 expertos de la CRTR, pasa de libre nombramiento a un período fijo de tres años nombrados por el Presidente de la República
Decreto 101 de 2000	La Superintendencia General de Puertos pasa a ser Supertransporte.
Decreto 2741 de 2001	Se limitó a la Superintendencia a funciones de inspección, control y vigilancia. El Ministerio de Transporte actuaría en materia de concesiones
Ley 790 de 2002	Se expiden disposiciones para el Programa de la renovación de la Administración Pública
Ley 856 de 2003	Se ordena la inclusión de los valores recaudados por contraprestaciones en el presupuesto de ingresos propios de INVIAS y su destinación
Decreto 1800 de 2003	Se crea el Instituto Nacional de Concesiones INCO y sus funciones
Decreto 2053 de 2003	Se trasladan al INCO las solicitudes de concesiones y se modifica la estructura del Min. Transporte para incluir labores de formulación de de regulación económica y técnica de transporte tránsito e infraestructura
Decreto 3008 de 2005	Se crea la Comisión Intersectorial para orientar el estudio de la revisión del esquema contractual de concesiones
Decreto 1370 de 2007	Se autoriza la adjudicación de concesiones con plazos mayores a 20 años y hasta 30 años, pudiéndose modificar las vigentes para que por el plazo necesario para que el inversionista recupere su inversión.
Decreto 3038 de 2007	Se establecen mecanismos de cuidado y conservación ambiental en los puertos marítimos dedicados al cargue de carbón
Decreto 4735 de 2009	Se reglamenta la solicitud de concesiones previsto en la Ley 01 de 1991
Decreto 4165 de 2011	Nace la ANI en reemplazo del INCO

Tabla 4: Resumen principales normas legales. Basada en (Contraloría General de la República, Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia, 2010, pp. 19-20)

3. Método de Solución

3.1 Tipo de investigación y metodología.

El presente proyecto de investigación sigue las pautas metodológicas del Seminario de Investigación de EAFIT, 2014, complementado por lo expuesto en la “Metodología de la Investigación” (Ñaupás, 2014, p.365-366), y se puede definir como una investigación cualitativa del tipo *estudio de caso*.

Incluyó un diseño que permitió definir la pregunta y objetivos, los cuales quedaron consignados en la introducción. Además, contó con un periodo de recolección y decantación de la información que terminó en el análisis documental a fuentes escritas realizado sobre el estudio de opiniones provenientes de diferentes tipos de documentos, entre los cuales se destacan libros, artículos de prensa, instrumentos legales y trabajos académicos.

En una etapa posterior se deberá cotejar con opiniones calificadas de exfuncionarios de las entidades que están directamente ligadas a la administración del puerto de Barranquilla y a la actividad portuaria en Colombia, para la cual se deja establecido un cuestionario.

En suma, la metodología utilizada está dividida en dos partes:

La primera será el análisis de la información escrita antes mencionada, con la intención de establecer relaciones y diferencias respecto al tema objeto de este trabajo, teniendo muy presente el marco legal que rige la actividad portuaria en Colombia y los antecedentes históricos del puerto de Barranquilla, fundamentales ambos para crear el contexto jurídico y geográfico requerido.

La segunda, definida por el tipo de técnica escogida que para este estudio de caso es la presentación de un cuestionario de preguntas abiertas para una entrevista personal semiestructurada, a realizar en una etapa posterior a la de la presente entrega.

3.2 Cuestionario

Debido a que las inquietudes que dan origen a estas líneas son parte de una investigación cualitativa basada en un análisis documental de una actividad económica que tiene componentes privados y públicos, parece pertinente tener en cuenta para el manejo del problema, la confrontación de varios puntos de vista.

Como instrumento metodológico complementario, se propone la implementación de un cuestionario con preguntas abiertas, con el fin de encontrar opiniones calificadas, que permitan contrastar dicha información con la que el examen de las diferentes fuentes proporcionó.

Así pues, a continuación se presenta el cuestionario anunciado, resaltando que el formato de entrevista semiestructurada con preguntas abiertas es el idóneo para ser empleado porque le permite al entrevistado exponer con detalle lo que a su dictamen le parezca relevante, y le da la oportunidad al entrevistador de indagar o enfatizar en algún punto que considere importante y que no estuviera previsto inicialmente. Además una de las ventajas de este formato es que mantiene una guía general de la actividad.

La sugerencia inicial para la elección del grupo con cual se va a trabajar el cuestionario, es que por cada institución o entidad se ejecute con tres funcionarios o ex-funcionarios que tengan experticia en alguna de las siguientes áreas (Administrativa, jurídica o técnica).

En la tabla 5 se relaciona el cuestionario con las instituciones y entidades propuestas.

Las Entidades propuestas donde se estima realizar el cuestionario son:

- Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte)
- Instituto Nacional de Vías (Invías)
- Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena (Cormagdalena)
- Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB)
- Contraloría General de la Nación (CGR)
- Academia y consultores
- Ambientalistas
- Comunidad afectada

Tabla 5: Cuestionario

No.	Preguntas	Entidad				
		SUPERTRANSPORTE	INVIAS	CORMAGDALENA	SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRANQUILLA	CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN
1	¿Podría identificar dentro de la misión y la visión de la entidad, los aspectos que específicamente trataban sobre beneficios para la sociedad colombiana?					
	<i>Si el entrevistado los identifica en la pregunta 1, continuar con las preguntas 1.1 y 1.2. En caso contrario, proseguir con la pregunta 1.3.</i>					
1.1	¿Le parece que se cumplen?					
1.2	¿Considera usted que son suficientes o le añadiría algunos más?					
1.3	¿Por qué cree que esto sucede?					
2	¿Qué gestiones de calidad podría usted identificar dentro de la estructura misional de la entidad?					
3	¿Qué políticas usted pudo evidenciar que desde el interior de la entidad promovieran el cuidado de los activos de la nación?					
4	¿Qué estrategias administrativas se implementaron mientras usted era funcionario para optimizar la relación Estado-Puerto en favor de la creación de valor tanto privado y público?					
5	¿Qué mecanismos ejecutaba la entidad en pro del beneficio y desarrollo de la comunidad local y regional, y en últimas, que ayudaran al de la sociedad colombiana?					
6	¿Qué ventajas cree usted tienen los contratos de concesión para la administración portuaria?					
7	¿Le parece que los contratos de concesión establecen una relación de mutuo beneficio entre el Estado y las sociedades portuarias?					
8	Dentro de su experiencia, ¿cuál cree usted puede ser la metodología más eficaz para articular la distribución de los recursos financieros a los proyectos a cargo de la Nación respecto al mantenimiento del canal de acceso al puerto de Barranquilla?					
9	¿Considera usted, que los esfuerzos por dragar el río Magdalena son suficientes?					
10	¿Le parece pertinente mantener un plan de desarrollo para el puerto en la ubicación actual o considera que se debiera intentar buscar una nueva ubicación que no se vea afectada por el río Magdalena?					

Fuente: Elaboración propia

4. Descripción y análisis de resultados

Si bien el alcance de esta modalidad de investigación al nivel de la formulación se agota con la instrumentalización de la encuesta semiestructurada descrita en el apartado anterior, sobre la descripción y contexto de la situación actual de la Supertransporte, es relevante referirnos al análisis de esta entidad basado en dos hechos puntuales: Su Informe Comparativo de los Estados Financieros de las Sociedades Portuarias Regionales, período: 2007-2008, (2009) y el Plan Estratégico Institucional 2014-2018, (2015).

4.1 Comparativo de Estados Financieros, Sociedades Portuarias Regionales, período 2007-2008 (2009)

Como ya se ha reseñado, el Decreto 2741 de 2001 faculta dentro de sus funciones el que la Supertransporte realice la evaluación financiera, técnica, administrativa y de calidad de servicio a los concesionarios portuarios, de acuerdo con los parámetros definidos por la Comisión de Regulación del Transporte (CRTR).

Así las cosas, para el puerto de Barranquilla y la concesión con la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB), contrato No.006 de 2008, prorrogado en el 2003 hasta diciembre de 2033, del análisis del informe del Comparativo de Estados Financieros se obtienen varios hallazgos:

- No se evidenciaron ni parámetros ni indicadores de gestión suministrados por la CRTR.
- Para la evaluación financiera se tomaron los tradicionales indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento, haciendo sus comparativos de desempeño en los diversos puertos.
- En ningún puerto se consideraron indicadores de gestión que respondieran a una característica técnica propia del puerto.
- Para el caso del Puerto de Barranquilla, el fenómeno del dragado del río Magdalena que evidentemente incide en el comportamiento de los resultados financieros del puerto, *ni siquiera se considera*.

4.2 Plan Estratégico Institucional 2014-2018, (2015).

De su estudio, capítulo II, 2. Análisis Estratégico Institucional, se obtiene una idea general de la actual situación de la Supertransporte a través de una matriz DOFA que reseñan con características como:

2.1. Fortalezas

- Recurso humano con experticia en las labores realizadas.
- Conocimiento técnico y operativo sobre la actividad de transporte.

2.2. Debilidades

- Obsolescencia y baja efectividad en los sistemas de información.
- Insuficientes sistemas de seguimiento para la toma de decisiones
- Las actividades de capacitación no responden totalmente a las necesidades del personal y las áreas
- Falta de personería jurídica que limita la autonomía y capacidad presupuestal.

2.3. Amenazas

- Evasión y elusión en el pago de la tasa.
- Vacíos jurídicos en algunos temas misionales.

2.4. Oportunidades

- Múltiples avances tecnológicos generan posibilidades para automatizar procesos de supervisión
- Articulación con otras entidades del sector
- Generación de propuestas de políticas para el sector.

De su observación es claro que en el tema del personal y sus recursos tecnológicos (capacitación y obsolescencia en los sistemas de información), la Supertransporte tiene una

debilidad o brecha con respecto a sus vigilados, los concesionarios portuarios, quienes tal como lo exponía el Gerente de Transporte y Logística de la ANDI, Edgar Higuera, en su análisis para la revista La Portuaria (2013, p.119), si han hecho inversiones evidentes en infraestructura, nuevos equipos y capacitación de personal.

Pero aún más notorio, el hallazgo de que se determine como debilidad su falta de personería jurídica limitante de su capacidad presupuestal, y como amenaza, vacíos jurídicos en temas misionales, que evidencian su falta de claridad en su accionar.

A su vez, algunas de las estrategias para el fortalecimiento de su supervisión descritas en el capítulo III de este informe son:

3.1. Estrategias de fortalecimiento de la supervisión

- Rediseño institucional, incorporando recurso humano, tecnológico y financiero
- *Diseñar e implementar indicadores de gestión*
- *Interactuar y realizar convenios con los entes que participan en el sector y la academia para el logro de los objetivos.*

De estas estrategias, las metas e indicadores indicativos 2014-2018, tal como se define en el capítulo V de su Plan Estratégico, algunos de los cuales presentamos en el anexo 1 , son más de orientación a los procesos de servicio y satisfacción al cliente y al rediseño de su estructura administrativa, que a los procesos de la evaluación de los contratos de concesión, como el de la Sociedad Portuaria de Barranquilla, tema que reiteramos y que en nuestra opinión es fundamental para la actividad misional de la Supertransporte.

Por último, notamos con agrado que el cuestionario propuesto por la formulación del proyecto de investigación coincide con la estrategia que invita a interactuar con entes del sector y la academia para el logro de sus objetivos, y es coherente a su vez con la oportunidad presentada en la DOFA, donde se propone articular con otras entidades del sector. Su implementación entonces, serviría para la ejecución del Plan Estratégico Institucional de la Supertransporte 2014-2018

Conclusiones

- Dada la importancia que para el país tiene el transporte marítimo, en especial para el comercio exterior, la sociedad colombiana debe prestar mayor atención a la estructura portuaria nacional y a la normatividad que la rige.
- Entre las contraprestaciones de la privatización y las crecientes exigencias para el dragado del río Magdalena a cargo del Estado, llama la atención que además de las altísimas inversiones a cargo del país para el dragado del río, también reciba multas por dicho concepto, tal como el fallo condenatorio de \$\$5.140 millones a favor de la SPRB reseñado por la CGR (Informe de Resultados de la Actuación Especial de Fiscalización a Concesiones Portuarias, Contrato de Concesión 008 de 2007, 2013)
- El Gobierno Nacional requiere implementar un programa de evaluación de la gestión administrativa en el Puerto de Barranquilla, más precisa y acorde con los costos de dragado del río Magdalena que son considerables y permanentes, estimados en \$45 mil millones por año, y para el Plan Integral de Recuperación del río se proyectan de \$2.17 billones en cifras del 2012 (Conpes No. 3758 de 2013, pp. 27, 38)
- El reconocido y premiado artículo técnico de Spaggiari, F. y Santamaría, G. (Caracterización, evolución y diseño de los indicadores para los puertos de Colombia, 2012), concluyó que los principales puertos de Colombia son viables en términos de competitividad internacional, no obstante a que en el caso del Puerto de Barranquilla, éste no está preparado para recibir grandes embarcaciones y afirman que no lo va a estar nunca por los problemas de sedimentación del río Magdalena. Se amerita entonces continuar las investigaciones sobre este caso en particular.
- Proponemos que con respecto al Puerto de Barranquilla y su incidencia sobre el contrato con la Sociedad Portuaria de Barranquilla, se complemente con un estudio que sea incluyente con los diversos sectores involucrados para analizar la pertinencia del Puerto en su ubicación actual o la viabilidad de un proyecto de aguas profundas, dependiendo de la

profundidad óptima de dragado que se pueda asumir y de la del tipo de puerto que allí se requiere, que no solamente se circunscribe a un estudio hidráulico.

- Según el informe de la Contraloría, (Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia –Sociedades Portuarias Regionales- 2010), falta una política fiscal que aplique a la actividad portuaria, porque las contraprestaciones se muestran desproporcionadas con respecto a la ganancia de las Sociedades Portuarias regionales.
- Se evidenció a través del examen de las diferentes fuentes, que existe un incumplimiento en la ejecución de la Ley y específicamente en el Decreto 2741 de 2001, Art. 6: Funciones, que obliga a la Supertransporte en el parágrafo 6 a “Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de transporte y concesionarios en general para efectos de los contratos respectivos, de acuerdo con los indicadores y parámetros definidos por la Comisión de Regulación del Transporte y publicar sus evaluaciones”.
- Para el caso, la Comisión de Regulación del Transporte (CRTR) aun no opera (Perry, El Tiempo: La mermelada soy yo, 2015), y los indicadores publicados para evaluar la gestión portuaria, tal como se presentó, solo están orientados para la evaluación de sus servicios y satisfacción del cliente, y no hacia la optimización del negocio portuario dada las particularidades de cada puerto, en beneficio de la sociedad colombiana.

REFERENCIAS

Alarcón, R. (2011). La política portuaria como la ley del embudo. Polo.Democrático Alternativo. Recuperado de:<http://www.moir.org.co/La-politica-portuaria-es-como-la.html>

Bravo, J. M. (2015). Pasado y presente del sistema férreo en Antioquia 2. El Mundo.

Recuperado de:

http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/pasado_y_presente_del_sistema_ferreo_en_antioquia_2.php#.VeT0Lfl_NBc

Caballero, M. (2013). Una infraestructura portuaria eficiente y competitiva en Colombia. Diagnóstico y perspectivas. (Tesis de Maestría). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.

Castañeda, W. (2014). Puerto de Barranquilla. [Mensaje de un blog]. Recuperado de <http://visitaportuarianacional2014.blogspot.com.co/>

Castillo, M (2004), p.60-33-70.

Cook, J. E. (11 de mayo de 1998). Ferrocarriles y politiquería. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-784041>

Contraloría General de la República. (2013). Informe de Resultados de la Actuación Especial de Fiscalización a Concesiones Portuarias, Contrato de Concesión 008 de 2007-2012. Recuperado de: <http://www.contraloriagen.gov.co>

Contraloría General de la República (2010). Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia-Sociedades Portuarias Regionales-, Revista La Portuaria No. 15.

Correa, V. (2015) Ambientalistas no han entendido obra del río Magdalena. El Colombiano, pág. 8.

Nullvalue. (1993). Puertos: un mar de estafas. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-25518>

Delgado, W. y Martínez, A. (2012). La privatización portuaria en Colombia: los modos de gestión y las relaciones de poder entre lo público y lo privado. Los casos de las Sociedades Portuaria Regionales de Cartagena y Buenaventura. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Cartagena, Colombia.

López F. y Acevedo, F. (2000). Adelgazamiento organizacional. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Ñaupás, H., Novoa, E. y Villagómez, P. (2014). Metodología de la investigación, p.365-480.

Otero, A (2012) Revista de Economía del Caribe No. 10, p.126-159.

Pérez, C. (SF). Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, los puertos claves del comercio exterior colombiano.

Perry, G. (2014). Un paso adelante y uno atrás. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/un-paso-adelante-y-uno-atras-guillermo-perry-columnista-el-tiempo/14908359>

Porter M. Kramer M. (2011), La creación como valor compartido, Harvard Business Review, enero-febrero, p32-49.

Restrepo Asociados. (2000). Nueva Superintendencia de Puertos y Transporte, Decreto 1016 de junio 6/2000.

Serna, H. (2003). Gerencia estratégica, pp.32-33,143-144.

Superintendencia de Puertos y Transporte Ministerio de Transporte. (2015). Colombia. Superintendencia de Puertos y Transporte. Recuperado de <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-entidad/historia.html>

Superintendencia de puertos y transporte. (2015). Direccionamiento Estratégico Plan Estratégico Institucional 2014-2018. Recuperado de <http://www.supertransporte.gov.co/>

Superintendencia de puertos y transporte. (2009). Informe Comparativo de los Estados Financieros de las Sociedades Portuarias Regionales, período: 2007-2008. Recuperado de <http://www.supertransporte.gov.co>

Spaggiari, F. y Santamaría, G. (2012). Caracterización, evolución y diseño de los indicadores para los puertos de Colombia. Recuperado de: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/premiado-estudio-sobre-competitividad-de-puertos-nacionales.htm/>

ANEXO 1:

Indicadores de Gestión Supertransporte 2014-2018

INDICADORES	2015	2016	2017	2018	CUATRIENIO
	META	META	META	META	META
	100%	100%	100%	100%	100%
No. Capacitaciones y acompañamientos a las autoridades que interactúan con la SPT	232	243	256	269	269
No. Capacitaciones y acompañamiento al 100% de los sujetos supervisados	5679	6247	6872	7560	7560
No. Capacitaciones y acompañamiento institucional a los servidores públicos de la SPT para ejecutar la política de supervisión	336	336	336	336	336
No. Mesas de Trabajo con los supervisados y autoridades que interactúan con la SPT	84	84	84	84	84
% Tipo de vigilados con estrategias para tratar el riesgo	100%	100%	100%	100%	100%
%Cumplimiento de la aplicación de la prueba piloto.	100%	100%	100%	100%	100%
% Supervisiones realizadas al seguimiento de implementación de estrategias que minimicen el riesgo.	100%	100%	100%	100%	100%

INDICADORES	2015	2016	2017	2018	CUATRIENIO
No. Tipos de organismos de apoyo con estrategias para tratar el riesgo que afectan la seguridad en los procesos	4	4	4	4	4
%Cumplimiento de la aplicación de la prueba piloto.	100%	100%	100%	100%	100%
% Supervisiones realizadas al seguimiento de implementación de estrategias que minimicen el riesgo que afectan la seguridad en los procesos de	100%	100%	100%	100%	100%
% Tipos de vigilados con indicadores de gestión	100%	100%	100%	100%	100%
No. Modelos de mejores prácticas por tipo de vigilado	3	3	3	3	3
% Implementación de modelos de mejores prácticas a los supervisados	100%	100%	100%	100%	100%
% Implementación de indicadores de cumplimiento de mejores prácticas	100%	100%	100%	100%	100%
% Implementación de tecnologías e innovación de los supervisados	100%	100%	100%	100%	100%
% Implementación de indicadores de tecnología e innovación	100%	100%	100%	100%	100%
% Implementación del rediseño institucional aprobado	100%	100%			100%
No. Departamentos en los cuales se hizo presencia institucional	32	32	32	32	32
% Cobertura de vigilancia, inspección y control de la SPT a nivel nacional	60	66	73	80	80%
% Cumplimiento de los indicadores implementados.	100%	100%	100%	100%	100%
% Logro de interacción con las entidades que participan en el sector	100%	100%	100%	100%	100%
Cumplimiento del 100% de las políticas del gobierno en línea	100%	100%	100%	100%	100%
% Recaudo anual de la contribución especial	80%	85%	95%	100%	90%
%Cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo del Desempeño a suscribir con el ente rector.	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Superintendencia de puertos y transporte 2015. <http://www.supertransporte.gov.co/documentos/2014/informes-de-gestion/PlanEstrategicoInstitucional.pdf>