

Desarrollo jurídico para el transporte de carga en el puente internacional de Rumichaca como puerta al comercio internacional entre Colombia y Ecuador

Omar Andrés Bernal Ortiz¹

Resumen

Este documento presenta los resultados parciales de la investigación denominada “Análisis jurídico del transporte de carga en la frontera entre Colombia y Ecuador - puente internacional de Rumichaca” donde se examinó, desde la perspectiva jurídica, la situación existente en torno al transporte internacional de carga en la frontera entre ambos países. Para el presente escrito solo se hará mención del marco jurídico internacional e interno desde la perspectiva del Derecho colombiano, con la finalidad de establecer las condiciones de carácter legal que demarcan el desarrollo de la actividad transportista; así mismo, se plantea la relación que existe entre la norma de carácter internacional dada desde la Comunidad Andina de Naciones y su aplicación por Colombia en el puente internacional de Rumichaca, puerta de enlace con el sur del continente americano, que se encuentra en potencial de ser desarrollada y de convertirse en puerto terrestre de importancia, como foco del intercambio comercial y cultural.

Palabras clave: Transporte internacional de mercancías, Colombia, Rumichaca, Marco jurídico, Derecho comunitario.

¹ Docente Universidad Mariana. E-mail: oabernal@umariana.edu.co

Legal development for the transport of cargo on the international bridge of Rumichaca as a gateway to international trade between Colombia and Ecuador

Abstract

This document presents the partial results of the investigation called “Legal analysis of cargo transport on the border between Colombia and Ecuador – Rumichaca’s international bridge”, which examined from a legal perspective, the existing situation regarding the international transport of cargo at the border between both countries. For the present writing we only mention the international and domestic legal framework from the perspective of Colombian law, with the purpose of establishing the legal conditions that demarcate the development of the transport activity; also raises the relationship that exists between the international standard given by the Andean Community of Nations and its application by Colombia on the international bridge of Rumichaca, gateway to the south of the American continent that is in potential to be developed and become a land port of importance as a focus of commercial and cultural exchange.

Key words: International transport of goods, Colombia, Rumichaca, legal framework, community law.

Introducción

El proyecto de investigación que se denominó “Análisis jurídico del transporte de carga en la frontera entre Colombia y Ecuador - puente internacional de Rumichaca” se realizó con la finalidad de abordar la situación que se presenta en la zona de frontera entre los países señalados, en función del transporte de carga internacional; a su vez, este problema tiene su eje en lo jurídico, desde donde se mira el desarrollo del contrato que se efectúa y regula, bajo el contrato del mismo nombre, tanto por las normas nacionales como internacionales que le son aplicables.

La problemática que se estudia, parte de observar que la frontera, del lado colombiano, se encuentra en una situación que no es acorde a su potencial de desarrollo; esto puede observarse desde las cifras arrojadas respecto del aporte que se realiza por la zona fronteriza con relación al Producto Interno Bruto (PIB).

En Colombia, en el año 2010, el Producto Interior Bruto fue de 287 miles de millones USD (2010). En la zona de frontera como la colombo – ecuatoriana (Rumichaca), la estructura del PIB nacional para 2010 era de \$46,882 millones de pesos; a precios constantes de 2005 equivale al 11.04 % del producto interno bruto nacional. Para 2011 este valor era de \$49,668 millones de pesos a precios constantes de 2005 (10,96 %); en 2012 este valor fue de \$51,487 millones de pesos equivalente al 10.91 %. Por otra parte, el PIB per cápita a precios corrientes de los departamentos fronterizos, según cifras de 2011, alcanzaba los \$9.894.073 pesos, siendo inferior al PIB per cápita nacional de \$13.507.346. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014).

Para el 2012 el PIB per cápita de los departamentos de frontera fue de \$10.327.593, inferior al PIB per cápita nacional de \$14.299.726. En el primer trimestre del año 2014 la economía colombiana creció 6,4 % con relación al mismo trimestre de 2013. Frente al trimestre inmediatamente anterior, el PIB aumentó 2,3 %.

Respecto de la medida de importaciones, se puede apreciar que las cifras oficiales con respecto a la carga importada entre los años 2015 y 2016 corresponde a 273.108t y 297.481t, en contenedores; esto equivale a haber movido 1710 en el año 2015 y en el 2016 1763, correspondiendo esta última cifra apenas al 0,5 % del total movido en el año en el país; en millones de dólares equivale a 238.000.000US en mercancías, cifra inferior en comparación a las nacionales (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, 2016).

Por su parte, en cuanto a las exportaciones se tiene que, por la zona de Ipiales, para el año 2015 salieron 175.989t y para el año 2016 125.744t, lo que equivale apenas al 0,2 % del total de exportaciones para el año 2016 (DIAN, 2016).

Las cifras expuestas muestran que pese a ser un punto estratégico por donde se efectúa operaciones de importación y exportación, ofreciendo un lugar esencial para el comercio, hoy en día es solo un paso más, sin que se reporte mayores crecimientos para la zona y para el país, al igual que para la población colombiana como ecuatoriana; por esta razón se debe identificar los factores que inciden en las condiciones actuales, con el propósito de establecer una línea base para mejoras posteriores desde el nivel legislativo. El objetivo principal que se pretendió alcanzar fue

analizar la situación jurídica del transporte terrestre internacional de carga en la zona de frontera colombo - ecuatoriana, puente internacional de Rumichaca. Desde esa visión se estableció un estudio jurídico que pretendió abordar la problemática de la legislación aplicable al transporte intrafronterizo para pasar a valorar las condiciones en que este se desarrolla, teniendo en cuenta las instituciones que intervienen para que se efectúe.

En consecuencia, se presenta los resultados de carácter jurídico de la investigación, obtenidos a fin de establecer puntos críticos de tipo normativo que influyen en el transporte, la frontera y las condiciones de carácter institucional y de los intervinientes en la actividad descrita, especialmente desde la perspectiva del Derecho colombiano y del Derecho de la Comunidad Andina de Naciones, como son: las decisiones 399, 467 y 617 de la CAN y a nivel interno, la Ley 105 de 1993 y el Decreto 173 de 2001, entre otras normas.

Metodología

El problema de investigación se direccionó bajo la pregunta: ¿Cuál es la situación jurídica del transporte terrestre de carga en la zona fronteriza colombo – ecuatoriana, puente internacional Rumichaca? Para resolver el interrogante, la metodología usada se definió desde un paradigma cualitativo, desde donde se busca analizar la realidad con la perspectiva de las ciencias jurídicas, con el fin de establecer las condiciones de carácter jurídico para la prestación del transporte de carga en la frontera colombo – ecuatoriana.

El enfoque que se usó fue el histórico hermenéutico, ya que el proyecto persigue la descripción de la aplicación del contrato

internacional de transporte de carga que se desarrolla entre Ecuador y Colombia.

En cuanto al método, se usó el hermenéutico o interpretativo, buscando el acercamiento a las particularidades jurídicas del transporte de mercancías entre Colombia y Ecuador y su incidencia en la zona de frontera; en ese sentido, se usaría los tipos de interpretación de tipo normativo y del texto para comprender el fenómeno que se trata.

La población con la cual se trabajó fueron las empresas y personas ubicadas en la zona de frontera entre Colombia y Ecuador, que tienen relación directa con el transporte de carga de tipo internacional, por lo que es necesario considerar el sector público y privado. Entre las instituciones más relevantes que hicieron parte, estuvieron: la DIAN, Policía de Carreteras con sede en Ipiales, la Gobernación del departamento de Nariño con sede en Pasto y algunas empresas como la Federación Colombiana de Transportadores de Carga (COLFECAR).

Para la investigación llevada a cabo, fueron implementadas las técnicas de la observación, la entrevista a representantes de las entidades del sector público y del sector privado, el análisis de jurisprudencia, la revisión bibliográfica y el análisis normativo.

Para presentar los resultados se hace una relación del contexto histórico de la frontera colombo – ecuatoriana, para

pasar a señalar la norma aplicable en materia de transporte internacional de carga para Colombia, así como sus principales autoridades, partícipes y las políticas públicas que se ha enunciado por el gobierno colombiano en torno al tema.

Contexto histórico de la frontera terrestre entre Colombia y Ecuador

Para establecer el contexto histórico de la frontera colombo – ecuatoriana puede apelarse a dos puntos de vista: inicialmente, se debe abordar las características que definieron la división fronteriza entre Colombia y Ecuador; y, en segundo lugar, la evolución particular del transporte de carga y pasajeros a la luz de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), en referencia a la comunidad andina y específicamente el caso Colombia – Ecuador, desde el punto de vista del Derecho.

Es evidente que la zona fronteriza representa un punto importante de intercambio entre Colombia y Ecuador; históricamente, las comunidades de indígenas propios de la región como los Pastos, las culturas Capulí y Piartal intercambiaban productos propios de la región amazónica con la costa, lo que hoy corresponde a la zona andina, Putumayo y la costa ecuatoriana, que hoy es la provincia de Esmeraldas, puesto que el territorio en principio no se encontraba dividido por la frontera que hoy existe entre los países nombrados.

[...] especialmente entre 1900 y 1200 A P, se da el mayor desarrollo de la complejidad política de estas culturas (Capulí y Piartal); algunos cacicazgos alcanzan su máximo esplendor con base en un activo comercio con las tierras cálidas de la Amazonia y la Costa, en el intercambio de objetos lujosos exclusivos para la élite social

durante los siglos IX y X”. Los contactos con Kofanes, Sionas e Inganos de la vertiente amazónica, están motivados por las variadas plantas medicinales que constituyen auténticos artículos de lujo, incluyendo considerables volúmenes de coca, indispensables para las ceremonias religiosas. De las costas provienen artículos variados que incluyen pescado seco, obsidiana, piedras semipreciosas, telas finas, productos de orfebrería y metalúrgicos como hachas de cobre y otros artefactos que al parecer constituyen las primeras formas de dinero. (Cerón y Zarama, 2005).

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2011), simultáneo a esta situación, los dos países se han visto involucrados en iniciativas políticas que propenden por la integración regional; es así como, tanto Colombia como Ecuador, son miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), creada en 1969 con la finalidad de promover el desarrollo equilibrado de las naciones que lo conforman, impulsar la integración económica y social de sus habitantes mediante la creación de un mercado común, eliminar las restricciones comerciales y aranceles a las mercancías procedentes de los países miembros del proyecto y emprender el proyecto de creación de las ZIF o Zonas de integración Fronteriza, en el año 1999, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Legislación aplicable al transporte internacional de mercancías

Normas nacionales Constitución Política de 1991

En el caso de Colombia, anterior a los acuerdos andinos relativos a la integración, ya se había dado un paso importante con la

Constitución de 1991, mediante los Artículos 289 y 337, donde se señala “[...] al otorgar a los gobernadores y alcaldes de las zonas fronterizas la facultad de llegar a acuerdos locales con sus homólogos vecinos, sin necesidad de pasar por el control de la Cancillería” (Ramírez, 2008). A su vez, el Ministerio de Comercio Exterior introdujo el tema de las ZIF dentro de la reglamentación de la Ley 10 de 1991 a través del Decreto 612 de 1992; más adelante se expidió la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras, redefiniendo las ZIF.

Las ZIF

De acuerdo con el documento Conpes 3805 de 2014, las ZIF son áreas de intersección entre los ámbitos territoriales y administrativos de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia y, los ámbitos territoriales y administrativos de una o varias divisiones político - administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones y gestiones conjuntas de gobierno (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014).

Las ZIF están reguladas por la Decisión 501 del 2001 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con Socorro Ramírez (2008), para aplicar las ZIF se eligió las zonas en las que predomina la interacción étnica o ambiental, además de la comercial, pero los proyectos de

desarrollo común que abarcan diferentes temas están aún por ejecutar. Parte de esta inoperancia del convenio se atribuye a que el único paso habilitado para esta interacción es el puente de Rumichaca, producto de la interacción espontánea y continuada entre ambos países a través de la frontera y no de los esfuerzos por estructurar la ZIF.

Normas internacionales

La Comunidad Andina de Naciones

Con la aparición de la CAN, en el año 1968, conformada en sus inicios por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, mediante Decisión No. 56 que entró en vigor en 1977, los Estados miembros inician una normatividad relacionada con el transporte de mercancías y otros, decisión que fue sustituida por la Decisión No. 399 de 1997 sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, la cual apunta a garantizar mecanismos que permitan un intercambio de comercio subregional que permita la integración económica entre los Estados miembros de la CAN, en cuanto a temas como la libre competencia, libre acceso a mercado de fletes, libertad de operación, trato nacional igualitario a todos los transportadores, homologación de documentos del transporte, etc.

Decisión 399 CAN

La Decisión 399 (17 enero 1997) regula el transporte multimodal internacional de mercancías por carretera y se desenvuelve

mediante normas complementarias como la Decisión 467 (12 agosto 1999), que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados y, la Resolución 272 (28 agosto 1999) que fija los criterios para calificar la idoneidad del transportista, determina la capacidad mínima de carga útil en los vehículos y establece los requisitos del contrato de vinculación. De otra parte, mediante la Resolución 300 (7 octubre 1999), se ha reglamentado la Decisión 399 para aprobar los formatos e instructivos que deben usar tanto las autoridades nacionales como los transportistas para desarrollar el transporte por carretera, la misma que fue modificada por la Resolución 721 (26 abril 2003).

Para la Decisión 399, el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, es el porte de mercancías que, amparadas en una Carta de Porte Internacional por Carretera y un Manifiesto de Carga Internacional, realiza el transportista autorizado en vehículos habilitados y en unidades de carga, debidamente registrados, desde un lugar en el cual las toma o recibe bajo su responsabilidad, hasta otro designado para su entrega, ubicados en diferentes países miembros de la Comunidad.

La Decisión 399 es la encargada de dar aplicación al transporte de carga entre los países de Colombia y Ecuador en materia terrestre, teniendo, por ende, incidencia directa en la frontera Puente Internacional Rumichaca, la cual es el paso obligatorio del transporte de carga desde Colombia hacia el Ecuador y de este hacia el resto del continente en el cono sur. En su capítulo III, artículos 5 y 6 establece su obligatoriedad al decir:

Artículo 5. El transporte internacional de mercancías por carretera que se efectúe entre Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, o en tránsito por sus territorios, se regirá por la presente Decisión y sus normas complementarias.

Asimismo, son aplicables estas normas cuando el vehículo habilitado y la unidad de carga sean transportados, durante un tramo determinado y sin que se efectúe la descarga de las mercancías, por otro medio de transporte, ya sea marítimo, fluvial, lacustre o terrestre, cuyo uso sea necesario para continuar con el transporte internacional.

Artículo 6.- Las disposiciones de la presente Decisión, así como sus normas complementarias, son también aplicables cuando la tripulación, con los vehículos habilitados y unidades de carga, contenedores y tanques, se trasladen sin mercancías de un País Miembro a otro para iniciar o continuar una operación de transporte internacional, o retornen a su país de origen, luego de haberla concluido. (CAN, 1997)

De la misma forma, la Decisión 399 trae inmersos en sus capítulos VIII y IX del contrato de transporte y de los derechos y obligaciones y de la responsabilidad respectivamente, los derechos, deberes y obligaciones de los transportistas miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

Decisión 467 CAN

Por otra parte, la Decisión 467 de 1999 establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados, dado que el desarrollo alcanzado por el proceso de integración andino y dentro de éste el transporte internacional por carretera,

impone la necesidad de establecer mecanismos que orienten el perfeccionamiento del servicio y desarrollo del sector mediante la adecuación permanente del marco jurídico respectivo, facultando en primer lugar al Ministerio de Transporte, en el caso de Colombia, para que aplique las sanciones correspondientes cuando se infrinja las normas de transporte internacional de mercancías por carretera en su territorio por sus transportistas.

Es necesario que, a efectos de entender este instrumento internacional, se entienda los conceptos básicos, como que el Transportista Autorizado es la persona jurídica autorizada por el País Miembro para prestar el servicio de transporte de mercancías por carretera, con los permisos correspondientes. Así también, el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera corresponde al transporte de la mercancía entre países miembros, mediante vehículos habilitados, debiendo portar para ello una Carta de Porte Internacional por Carretera y un Manifiesto de Carga Internacional o una Declaración de Tránsito Aduanero Internacional (DTAI). Por último, el Transporte Internacional por Cuenta Propia de Mercancías por Carretera, se refiere al transporte de mercancías propias de la empresa, para su propio beneficio, entre países miembros.

Resolución 272 de 1999 CAN

La Resolución 272 de 1999 CAN fija los criterios para calificar la idoneidad del transportista, determina la capacidad mínima de carga útil en los vehículos y establece los requisitos del contrato de vinculación. En primer lugar, se reitera la importancia de calificar y de mantener la idoneidad del transportista mediante una serie de criterios, como el objeto social de la persona jurídica

que contendrá la prestación del servicio de transporte nacional e internacional de mercancías por carretera y la capacidad económica y financiera; esto es, que la empresa cuente con los recursos económicos suficientes para desarrollar su objeto social de forma eficiente y segura. La infraestructura consiste en la verificación de que la empresa cuente con adecuadas instalaciones y sistemas de comunicación e informática que le permitan desarrollar el ciclo logístico de carga, descarga, estiba y desestiba, entre otros, para una eficiente prestación del servicio. La experiencia hace referencia a que la empresa tenga una trayectoria mínima de tres años en la prestación del servicio de transporte de mercancías por carretera o, en su defecto, que logre demostrar que posee un personal calificado con amplios conocimientos en transporte internacional por carretera, aduanas, comercio exterior y seguridad vial.

La capacitación se refiere a los programas de formación que debe brindar la empresa a sus transportistas.

La revisión y mantenimiento preventivo de la flota y equipos, que consiste en informes que debe presentar la empresa a la autoridad competente cada cierto tiempo, para asegurar que se encuentra en óptimas condiciones para la prestación del servicio. Se debe tener en cuenta que, al momento de solicitar el Certificado de Idoneidad, el transportista deberá presentar ante el Ministerio de Transporte, la certificación de que posee la capacidad para movilizar la carga en vehículos propios, arrendados o vinculados, anexando las respectivas copias de los contratos autenticados o legalizados notarialmente. En el caso de que la empresa tenga vehículos vinculados de terceros, deberá presentar ante el Ministerio de Transporte copia autenticada o legalizada

notarialmente del correspondiente Contrato de Vinculación, con requisitos tales como el nombre o razón social de la empresa o transportista autorizado, así como del propietario del vehículo, la manifestación de la voluntad del propietario del vehículo de que conoce que éste será utilizado para el servicio de transporte de mercancías por carretera, la identificación del vehículo a vincular, con todas sus características, consignar que el propietario del vehículo conoce los Arts. 161 y 163 de la Decisión 399 de la CAN bajo los cuales, los vehículos habilitados, por el solo hecho de su registro, constituyen de pleno derecho, como garantía exigible para responder ante la aduana por el pago de gravámenes y, por último, la fijación de fecha de inicio y terminación del contrato de vinculación firmado por los representantes legales de las partes.

Convenio de Esmeraldas

El interés de estrechar los niveles de interacción fronteriza condujo a los presidentes Virgilio Barco por Colombia y Rodrigo Borja por Ecuador, a suscribir una declaración conjunta en la que se estableció la conformación de una Comisión de Vecindad e Integración colombo – ecuatoriana. Anteriormente, el 18 de abril de 1990, en Esmeraldas, Ecuador, los cancilleres Julio Londoño Paredes y Diego Cordovez suscribieron que:

[El] convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, en el cual, en su título 1, capítulo 1 establece que la Zona de Integración Fronteriza es la que comprende, en territorio ecuatoriano, las provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos; y en territorio colombiano, el departamento de Nariño y la intendencia del Putumayo, además de otras que en el futuro incorporen las partes. (Montenegro, 2006).

El transporte en el Convenio de Esmeraldas

En lo referente al tránsito de personas y carga, en el Convenio de Esmeraldas, acuerdo binacional que establece en sus títulos dos y cinco, la reglamentación referente al tránsito por vía terrestre de transportes y carga, es el reglamento por medio del cual se establece, entre otras medidas, la libre circulación con el solo porte del documento de identidad y, el pasaporte o la licencia de conducir, en el caso de los vehículos; además, la autorización de permanencia por un lapso de hasta 90 días en el territorio vecino; la movilidad se limita únicamente a las zonas comprendidas en el Convenio y se remite las condiciones del transporte de carga a las establecidas por el Pacto Andino. Sin embargo, el Convenio fue motivo de tratamiento en el año 2011 por parte de la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador en el marco de la XVI Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano Colombiana (COVIEC), resultando de esta gestión, una declaración conjunta que incluye varios puntos entre los que se destaca el compromiso de impulsar el tránsito de mercancías por vía terrestre entre los dos países, que actualmente afronta dificultades; también se hace algunos compromisos relacionados con la seguridad nacional, el intercambio de productos, la salubridad, la explotación de recursos naturales, el impulso de actividades deportivas y culturales, el desarrollo de proyectos vinculados a las comunidades indígenas y afro descendientes de ambos países y la movilidad de personas en circunstancias particulares a través de la frontera.

Estructura del sector transporte colombiano

En Colombia, el sector transporte se unificó, al menos en el aspecto normativo, mediante el Decreto 1079 de 2015, norma compilatoria de las diferentes reglamentaciones existentes en torno a la temática del transporte y que, a su vez, permite la simplificación y actualización de la legislación para funcionar de manera adecuada.

Inicialmente, esta norma coloca una cabeza principal a cargo del sector, siendo el Ministerio de Transporte, la entidad encargada de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo (Decreto 087, 2011, artículo 1).

Seguidamente, están los órganos sectoriales de asesoría y coordinación. Las entidades que pertenecen a este ramo y que se relacionan con el transporte por carretera son: el Consejo Consultivo de Transporte, cuya función es asesorar al Ministro de Transporte en la definición de las políticas generales sobre el transporte y tránsito, así como en los planes, programas y proyectos que le correspondan, conforme a los lineamientos que señalan las disposiciones pertinentes (Decreto 2172, 1997, artículos 1 y 4, literal a.); el Consejo consultivo de seguridad vial, cuya función es la de informar los planes y las estrategias de seguridad vial, proponer acciones, debatir propuestas y lograr el compromiso y alineamiento con los sectores público-

privados en los objetivos y estrategias nacionales de seguridad vial (Ley 1702, 2013, artículo 154); la Comisión intersectorial de corredores logísticos, organismo encargado de analizar la reglamentación para el flujo de carga en los corredores logísticos de importancia estratégica (Decreto 1478, 2014, artículo 5).

Las entidades adscritas son: el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), el cual tiene por objeto, la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primarias y terciarias, férreas, fluviales y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte (Decreto 2618, 2013, artículo 1); la Agencia Nacional de Infraestructura, cuyo cometido es 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 (Decreto 4165, 2011, artículo 3); la Superintendencia de Puertos y Transporte, que tiene por objeto, ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, en materia de puertos, de conformidad con la Ley 01 de 1991 y en materia de tránsito, transporte y su infraestructura (Decreto 1016 de 2000, artículo 3); la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), cuya tarea

es la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país; además, será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional (Ley 1702 de 2013, artículo 3); la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) que tiene por objeto, planear el desarrollo de la infraestructura de transporte de manera integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector transporte, para promover la competitividad, conectividad, movilidad y desarrollo en el territorio nacional en materia de infraestructura de transporte, así como consolidar y divulgar la información requerida para la formulación de política en materia de infraestructura de transporte (Decreto 946 de 2014, artículo 2) y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), que se encarga del diseño y definición del marco de regulación económica de los servicios de transporte y de la infraestructura de transporte, cuando se presente fallas de mercado, para fomentar la eficiencia, promover la competencia, controlar los monopolios y evitar el abuso de posición dominante (Decreto 947 de 2014, artículo 2).

Autoridades internacionales

De acuerdo con la Decisión 399, en materia aduanera para Colombia en transporte terrestre internacional de carga, son competentes: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migración, para la expedición de la Libreta de Tripulante Terrestre; sin embargo, en el artículo 152 de la decisión mencionada, se establece que cualquier

conflicto o diferencia derivados de la aplicación o ejecución de un contrato de transporte internacional que no involucre normas de orden público de la decisión, se regirá por la ley prevista en el contrato. A falta de pacto, se aplicará las disposiciones de la decisión y sus normas complementarias y en lo no previsto por éstas, las normas del derecho nacional aplicable.

Actores del transporte terrestre de carga

El transportador

El Decreto 390 de 2016, que reglamentó la regulación aduanera en Colombia, en el artículo 66 indica que el transportador es la persona que mediante un contrato de transporte asume la obligación de trasladar las mercancías desde un punto de origen a un punto de destino, a cambio de un pago denominado flete. Es responsable de la carga que traslada desde que le es entregada hasta que la entrega en el lugar y a la persona acordados. Cuando el transportador internacional no esté domiciliado en el Territorio Aduanero Nacional, debe tener un representante o agente aeroportuario, marítimo o terrestre, para que responda por las obligaciones que correspondan al transportador. El transportador nacional que ejecute la operación de tránsito o de transporte combinado, estará sujeto a las disposiciones previstas (Decreto 390, 2016).

En materia aduanera se debe tener en cuenta que la responsabilidad principal la tiene el conductor o transportista de la mercancía, pues es éste quien se encarga de la ejecución de la entrega de lo encomendado; dicha responsabilidad se obtiene en el momento en el que el transportista recibe la Carta de Porte Internacional por Carretera. Es importante mencionar que los

vehículos habilitados, por el solo hecho de su registro, constituyen de pleno derecho, garantía exigible para responder ante la aduana por el pago de gravámenes, debiendo cada organismo competente de los respectivos países miembros, desarrollar un registro de transportistas autorizados para que lograr de esta forma catalogar los vehículos habilitados y así poder entregar una garantía del servicio.

Empresas de carga

Las empresas legalmente constituidas, interesadas en prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, deberán solicitar y obtener habilitación para operar. La habilitación lleva implícita la autorización para la prestación del servicio público de transporte en esta modalidad. La habilitación concedida autoriza a la empresa para prestar el servicio solamente en la modalidad solicitada. Si la empresa pretende prestar el servicio en una modalidad diferente, debe acreditar ante la autoridad competente de la nueva modalidad los requisitos de habilitación exigidos. (Decreto 173 de 2001. artículo 10).

Conductores

Los conductores de los camiones deben ser transportistas autorizados; de acuerdo con el artículo 50 de la Decisión 399, en cada vehículo habilitado que realiza transporte internacional, se deberá emplear un conductor principal y los conductores auxiliares que se considere necesarios para una adecuada prestación del servicio.

Los conductores deben portar permanentemente su respectiva licencia para conducir vehículo automotor, la misma que debe estar vigente (CAN, Decisión 399, 1997).

Las responsabilidades del conductor principal están definidas en el Artículo 51 de la Decisión 399, a quien le corresponde hacer la correcta realización del transporte internacional, el cuidado y buen uso de los documentos de transporte entregados, así como de la custodia y conservación de las mercancías que transporta. Asimismo, representa al transportista autorizado ante las autoridades que ejercen el control en la ruta y ante el consignatario o destinatario en la entrega de las mercancías (CAN, Decisión 399, 1997).

Las capacidades laborales de los conductores son definidas por el artículo 54 de la Decisión; estos deben estar capacitados en materia de tránsito y transporte terrestre, seguridad vial y otras, indispensables para una eficiente y segura prestación del servicio.

Requisitos para paso internacional

Como requisitos para realizar el transporte internacional, la Decisión 399 establece en su artículo 33, que el organismo nacional de cada País Miembro responsable del transporte por carretera, es el competente para otorgar a los transportistas el Certificado de Idoneidad y el Permiso de Prestación de Servicios, así como el Certificado de Habilitación de los vehículos que conforman su flota, mientras que el artículo 34 define la entidad competente para otorgar el certificado, el cual será otorgado por Resolución administrativa del organismo nacional competente, y será expedido de conformidad con los procedimientos y demás disposiciones previstas en la legislación nacional del País Miembro respectivo.

El artículo 35 indica que el Certificado de Idoneidad será concedido por el organismo nacional competente del país de origen del transportista. Por su parte, el Permiso de Prestación

de Servicios, por el organismo nacional competente de cada uno de los otros Países Miembros del ámbito de operación del transportista, por los cuales pretende operar.

El artículo 36 señala que el Certificado de Idoneidad y el Permiso de Prestación de Servicios tendrá cada uno, dos anexos, los cuales contendrán la información relativa a los vehículos habilitados y a las unidades de carga registradas, así como al ámbito de operación.

De acuerdo con el artículo 45, el Certificado de Idoneidad tiene una vigencia de cinco años. La vigencia del Permiso de Prestación de Servicios está sujeta a la del Certificado de Idoneidad. La vigencia de ambas autorizaciones se prorrogará automáticamente, y por periodos iguales, a la fecha de su vencimiento, siempre que no exista una Resolución ejecutoriada del organismo nacional competente que la otorgó, suspendiéndola o cancelándola.

El artículo 49 señala que el Certificado de Idoneidad y el Permiso de Prestación de Servicios, podrán ser suspendidos o cancelados por el organismo nacional competente que los otorgó. La suspensión o la cancelación se harán mediante Resolución Administrativa, y serán expedidas de acuerdo con los procedimientos y disposiciones previstas en la legislación nacional del País Miembro respectivo. La Resolución expresará las causas que la motivaron y será notificada al transportista autorizado.

Conpes 3489 de 2007

El documento Conpes 3489 de 2007 estudia la política nacional de transporte público automotor de carga; en lo atinente al transporte internacional, interfronterizo o transfronterizo, resalta la importancia

del sector al indicar que mediante carretera se moviliza el 9 % del comercio exterior colombiano, principalmente por los pasos de frontera de Cúcuta e Ipiales, lo cual reconoce la importancia del puente de Rumichaca; sin embargo, para los años 2004 y 2005 había prácticas como el transbordo de mercancías en pasos de frontera, que dificultaban la operación del sector y le restaban competitividad (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

El documento resalta que los acuerdos binacionales son necesarios para facilitar el transporte de mercancías a través de los pasos de fronteras, en un entorno económico donde los acuerdos comerciales son cada vez más comunes. Es por esto que la política en transporte internacional de carga por carretera está orientada a generar una cultura común e integracionista que facilite el transporte terrestre internacional de mercancías entre Colombia y los países de la región, buscando un mayor beneficio para todos los actores que intervienen en la cadena productiva del transporte.

Por lo anterior, se sugiere que todas las acciones se orienten a dar mayor continuidad a las condiciones de acuerdos multilaterales ya pactados, y promuevan la suscripción de acuerdos que se ajusten a las realidades económicas y sociales de cada una de las regiones, con el fin de determinar reglas claras, sostenibles y concertadas para los servicios de transporte interfronterizo o transfronterizo (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

Conpes 3805 de 2014

De acuerdo con el Conpes 3805 de 2014, se indica que el departamento de Nariño, como zona fronteriza, tiene una serie

de problemas como las actividades ilícitas transnacionales, la baja capacidad institucional pública para el aprovechamiento, conservación y protección de los recursos naturales, la deficiente formación de capital humano en los territorios fronterizos, el aislamiento y débil control territorial.

Como frontera terrestre, se observa los deficientes e inexistentes mecanismos para fomentar la productividad rural, la falta de promoción a la facilitación del intercambio comercial transfronterizo, la deficiente e inexistente infraestructura vial nacional y departamental para la integración transfronteriza, los limitados mecanismos de control migratorio y la regulación de las dinámicas transfronterizas. El fortalecimiento de grupos ilegales a partir de actividades comerciales informales, la producción y los intereses comerciales regionales no han sido promovidos estratégicamente para que puedan gozar de los beneficios de los acuerdos comerciales, la falta de inclusión de los intereses de las regiones fronterizas en los acuerdos comerciales (Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Por lo anterior, se enuncia la necesidad de construir estrategias y escenarios que permitan mejorar las condiciones de la frontera en el aspecto del transporte terrestre. Es así como el documento propone la conformación y operación de los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF) y los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte coordinarán una mesa de trabajo conjunto con las entidades que integrarán estos

centros de atención (DIAN, Policía Nacional, ICA, INVIMA, Migración Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Esta mesa deberá definir los mejores esquemas y los ejecutores para las labores de diseño, construcción, operación y mantenimiento de los CENAF y CEBAF.

Igualmente, propende por el fortalecimiento de la infraestructura en los pasos de frontera; así las cosas, se indica que la dinámica de los pasos fronterizos se abordará desde la perspectiva infraestructural y del mejoramiento de la coordinación entre las entidades que hacen presencia en dichos lugares, con fines de realizar los controles migratorios, sanitarios, fito-zoosanitarios, aduaneros y de tránsito de vehículos particulares y de carga. Las acciones previstas en este frente comprenden la ampliación de la capacidad de infraestructura de transporte en los pasos Rumichaca, San Miguel, Tienditas, Mataje y La Unión. La Formulación del Plan de CEBAF y CENAF iniciará con gestiones asociadas a la coordinación interinstitucional para la construcción del CEBAF Rumichaca, la continuación de las gestiones para realizar el estudio de caracterización y optimización de pasos de frontera, la implementación de acciones de fortalecimiento para la prevención y control al tráfico ilegal de especies de fauna y flora silvestre, la prevención, control y erradicación de las especies exóticas, invasoras y/o trasplantadas y, se adelantará acciones de vigilancia y monitoreo a las enfermedades de las especies de fauna silvestre en los ecosistemas transfronterizos y que se consideren de riesgo zoonótico o que pongan en riesgo la salud humana.

En la práctica y, a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, Colombia y Ecuador no han logrado optimizar el funcionamiento de los CENAF en el paso fronterizo Ipiales-Tulcán, mientras se termina de implementar el CEBAF que los sustituya. En la actualidad, de acuerdo con los datos ofrecidos por PRO ECUADOR, los tiempos de exportación en control de aduanas tienen una duración media de dos días. Lo anterior, si el transportista lleva toda la documentación en regla y se llega en horario de atención (antes de las 10 de la noche). Esto último es un importante inconveniente para la facilitación comercial, sobre todo reflejada en el aumento de los costos del transporte. Sólo Ecuador, a partir de febrero de 2012, tomó medidas unilaterales para permitir cruzar la frontera durante las 24 horas.

Conclusiones

La normatividad respecto del sector transporte es compleja debido a la cantidad de elementos a ser aplicados a nivel interno; sin embargo, la Decisión 399 de la CAN se convierte en un elemento de importancia a ser garantizado como norma comunitaria y clara que permite realizar el transporte de mercancías de manera segura entre los países. Pese a ello, llevar a la realidad lo establecido por las decisiones y por el derecho interno de cada país ha sido algo problemático, dada la realidad social que enfrentan Ecuador y Colombia, creada por quienes intervienen en el proceso de transporte y por las entidades administrativas.

Se requiere esfuerzos orientados a efectivizar una de las figuras importantes enunciadas en Colombia por la Ley 10 de 1991 como son las zonas de integración fronteriza, conocidas como ZIF y que fueron reglamentadas mediante el Decreto 612 de 1992 y por la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras; esto con el fin de crear espacios de carácter comunitario que permitan el aprovechamiento de la frontera; pese a que existen acuerdos relacionados con las políticas públicas, en particular el Conpes 3805 de 2014, se necesita mayores esfuerzos.

Se hace indispensable, por parte de los gobiernos y en particular del colombiano, el reconocimiento de la importancia de la frontera como punto económico y de apertura del desarrollo entre países, aprovechando su posición estratégica y de impacto al considerar la posibilidad de desplegar un puerto que permita

el tránsito de mercancías sin obstáculos, lo cual requiere de amplios esfuerzos y de la voluntad política para mirar hacia el espacio que se brinda, de cara a la integración comunitaria andina y de mercados.

Bibliografía

- Casas, A. y Orbes, B. (2014). Integración fronteriza y transporte terrestre de mercancías entre Colombia y Ecuador. *Revista Integración y Comercio*, 58.
- Cerón, B. y Zarama, R. (2005). Historia socio espacial de Túquerres, de Barbacoas hacia el horizonte nacional. Frontera colombo – ecuatoriana: historia y destino común. *Revista Aldea Mundo*.
- Congreso de la República de Colombia. (1887). Ley 153 de 1887 “por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”. Recuperada de wp.presidencia.gov.co/.../leyes/.../ley%20153%20de%2015%20de%20agosto%20de%201887.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Recuperada de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1702 “por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56286>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación. (2013). Documento CONPES 3759. Recuperado de <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=3128>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento CONPES 3805. Recuperado de <http://www.datacucuta.com/index.php/publicaciones-externas/conpes/564-prosperidad>

- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Implementación de la Política de Fronteras. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Ordenamiento%20y%20Desarrollo%20Territorial/Paginas/implementacion-de-la-politica-de-fronteras.aspx>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, (2016). Estadísticas de Comercio Exterior. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasComEx.aspx>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011). ¿Qué es y qué hace la Sociedad Geográfica de Colombia? Recuperado de <https://www.sogeocol.edu.co/ques.htm>
- Montenegro, R. (2006). Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común. *Aldea Mundo Revista sobre fronteras e integración*, 9(18), 20-28.
- Presidencia de la República Colombia. (1984). Decreto 01 de 1984 “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”. Recuperado de https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Dec01_1984.pdf
- Presidencia de la República Colombia. (1997). Decreto 2172 de 1997 “por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte y se deroga el Decreto número 2159 de 1994”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14488>
- Presidencia de la República de Colombia. (2000). Decreto 1016 “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia

de Puertos y Transportes”. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1207685>

Presidencia de la República de Colombia. (2001). Decreto 173 “por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga”. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1039047>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 87 “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determina las funciones de sus dependencias”. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0087_2011.html

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4165 “por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fija otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)”. Recuperado de <http://www.suinjuriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1542947>

Presidencia de la República de Colombia. (2012). Código Contencioso Administrativo. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html

Presidencia de la República de Colombia. (2013). Decreto 2618 “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determina las funciones de sus dependencias. Recuperado de www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2618_2012.html

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 946 “por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y funciones”. Recuperado de

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 947 “por el cual se crea la Comisión de Regulación de

Infraestructura y Transporte y se establece su estructura”. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1195031>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 1478 “por medio del cual se fija lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país y para la articulación de los actores que convergen sobre estos, y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65478>

Presidencia de la República de Colombia. (2016). Decreto 390 “por el cual se establece la regulación aduanera”. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/...sig/.../decretos/decreto-390-de-2016.aspx>

Portafolio. (24 de febrero de 2011). Ecuador le abre las puertas a Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/ecuador-le-abre-puertas-colombia-255912>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). (s.f.). Decisión 399. Transporte Internacional de Mercancías por carretera, sustitutoria de la Decisión 257. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/DEC399S.ASP>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). (s.f.). Decisión 467. Norma Comunitaria que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados del transporte internacional de mercancías por carretera. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/DEC467S.asp>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). (s.f.). Decisión 617. La comisión de la Comunidad Andina. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC617s.asp>