



M anual de transporte de carga

Juan Carlos Rodríguez Muñoz

Manual de transporte de carga

Rodríguez Muñoz, Juan Carlos

Manual de transporte de carga / Juan Carlos Rodríguez Muñoz. – Bogotá : Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano : Cofecar, 2017.

364 p. ; 17 x 21,5 cm.

ISBN: 978-958-725-217-0

1. TRANSPORTE DE CARGA

2. TRANSPORTE DE MERCANCIAS. I. tit.

CDD388.044

Rectora: Cecilia María Vélez White

Vicerrectora Académica: Margarita María Peña Borrero

Vicerrectora Administrativa: Nohemy Arias Otero

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas:

Carlos Andrés Brando Salamanca

Director de la Escuela de Administración, Contaduría y Mercadeo:

Fernando Locano Botero

Presidente Ejecutivo de Cofecar: Juan Carlos Rodríguez Muñoz

Editorial Utadeo

Jefe de Publicaciones: Daniel Mauricio Blanco Betancourt

Coordinación gráfica y diseño: Luis Carlos Celis Calderón

Coordinación editorial: Mary Lidia Molina Bernal

Coordinación revistas científicas: Juan Carlos García Sáenz

Distribución y ventas: Sandra Guzmán

Asistente administrativa: Esperanza Torres

Carrera 4ª N.º 23-76 oficina 203 pbx: 2427030

<http://www.utadeo.edu.co/es/editorial>

Edición:

Pauta gráfica, diseño de portada e ilustraciones: Juanita Giraldo Polanco

Corrección de estilo: Gina Ximena Vela Rodríguez

Revisión académica: July R. Farfan Mancipe

Revisión editorial y diagramación: Mary Lidia Molina Bernal

Gráficos y tablas: Elaboración del autor

Impresión: Imageprinting

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

© **Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano**

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización de la Universidad

Manual de transporte de carga

Juan Carlos Rodríguez Muñoz

Contenido

Introducción	13
Información preliminar	17

1 Política pública del sector transporte **21**

A. La intervención pública o intervención del Estado	22
1. Planes nacionales de desarrollo (1990-2018)	23
B. La institucionalidad	30
1. Etapa formativa de los organismos de la regulación (1905-1958)	31
2. Etapa de la descentralización administrativa y el intervencionismo (1959-1991)	31
3. Etapa de la institución: Ministerio de Transporte (1992)	32
C. Sectorización	33

2 Sector y sistema nacional de transporte **35**

A. Sector transporte	36
1. Ministerio de Transporte	37
2. Entidades adscritas al Ministerio de Transporte	49
3. Organismos de asesoría y coordinación	85
B. Sistema nacional de transporte	90

1. Organismos de tránsito y transporte	92
2. Infraestructura del transporte	95
C. Otras dependencias relacionadas	97
1. Dirección General Marítima y Portuaria Dimar	97
2. Superintendencia de Industria y Comercio SIC	98
3. Ministerio de Minas y Energía	99
4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN	100
5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	102

3 Principios 103

A. Principios fundamentales	104
1. Soberanía del pueblo	104
2. Intervención del Estado	105
3. Libertad de circulación	105
4. Seguridad	106
5. Integración nacional e internacional	111
B. Principios del transporte público	111
1. Acceso al transporte	112
2. Servicio público del transporte	112
3. Colaboración entre entidades	115
4. Participación ciudadana	116
5. Libertad de empresa	116
6. De los permisos o contratos de concesión	119
7. Del transporte intermodal	120

4 Actividad transportadora 121

8	A. Transporte privado y transporte público	122
---	--	-----

1. Transporte privado	122
2. Transporte público	126

5 Prestadores del servicio público de transporte de carga 133

A. Condiciones para la prestación del servicio	134
1. Empresa legítimamente constituida	134
2. La habilitación: características, requisitos, trámites y excepciones	135
3. Permisos y contratos de concesión u operación	150

6 Actores en el servicio de transporte de carga 155

A. Actores principales	155
1. Operador o empresa de transporte	155
2. Generador de carga	156
3. Propietario, poseedor o tenedor	157
4. Conductor	157
B. Otros actores en la cadena del transporte:	
intermediarios de transporte	161
1. Comisionistas de transporte	161
2. Corredores	163
3. Agentes de carga (forwarder)	163
4. Operador logístico	165
5. Operadores de transporte multimodal	165
C. Servicios conexos al de transporte y logísticos	167

7	Relaciones económicas	171
A.	Regulación de las relaciones equitativas	172
1.	Obligaciones de los actores de la cadena de transporte en las relaciones económicas	174
2.	Relación entre el generador de carga y la empresa de transporte	178
3.	Relación entre la empresa de transporte público y los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos	186
4.	Delegación de la conducción a terceros	194
B.	Esquema de la libertad vigilada	194
1.	Costos eficientes de operación, CEO, y sistema de información de costos eficientes SICE TAC	201
2.	Intervención de rutas	205
3.	¿Excepciones al régimen de los costos eficientes de operación?	207
4.	Aplicación de la teoría de la imprevisión	213

8	Documentos	215
A.	Documentos de transporte	215
1.	Manifiesto de carga	216
2.	Remesa de carga	229
3.	Orden de cargue	231
B.	Otros documentos	233
1.	Factura cambiaria de transporte	233
2.	Guía única de transporte - transporte de combustibles	235
C.	Documentos de tránsito	237
1.	Tarjeta de operación	237
2.	Licencia de tránsito	238

3. Revisión técnico-mecánica	239
------------------------------	-----

9 Equipos **241**

A. Tipología vehicular	241
B. Sobrepeso	248
1. Vehículos configuración diferente de C2	248
2. Vehículos configuración C2	249
C. Reposición de vehículos	250
1. Antecedentes	250
2. Regulación existente hasta el año 2017	253
3. Programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga	259
4. Regulación actual	262
D. Vida útil	272
1. Repotenciación de vehículos	274
2. Homologación	275

10 Mercancías - tipologías especiales **279**

A. Mercancías peligrosas	279
1. Autoridades	280
2. Obligaciones especiales	282
3. Documentos obligatorios	290
B. Objetos postales	293
1. Autoridades	293
2. Documentos	295
C. Cargas extradimensionadas y extrapesadas	295

11 Régimen sancionatorio **299**

A. Reserva de ley	299
B. Régimen sancionatorio del transporte y de tránsito	303
C. Sujetos de las sanciones	304
D. Clases de sanciones	305
1. Amonestación	306
2. Multa	306
3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación	308
4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación	309
5. Inmovilización o retención de vehículos	311
E. Procedimiento para la imposición de sanciones	314
F. Caducidad y prescripción	316
1. Prescripción	316
2. Caducidad	318

12 Seguros **321**

A. Generalidades	321
1. Partes del contrato	322
2. Elementos esenciales del contrato (Código de Comercio, art. 1045).	323
B. Clases de seguro	323
1. Seguro de transporte	324
2. Seguro de responsabilidad civil contractual	327
3. Seguro de responsabilidad civil extracontractual	327
4. SOAT Seguro obligatorio de accidentes de tránsito	329
C. Otros seguros	329

1. Póliza Andina	330
2. Seguros para el transporte de mercancías peligrosas	331
3. Seguros para cargas extrapesadas y extradimensionadas	332

13 Transporte internacional de mercancías por carretera **335**

A. Consideraciones preliminares	336
B. Fundamentos constitucionales del derecho comunitario en Colombia	338
C. Comunidad Andina de Naciones CAN. Conformación	339
1. Objetivos	343
2. Ordenamiento jurídico de la CAN	343
3. Marco normativo del transporte internacional terrestre. Decisión 399	344
4. Transporte internacional terrestre de mercancías. Características y generalidades	347
5. Situación entre Colombia y Venezuela	362

Introducción

La obra presenta un panorama completo, puntual y específico del sector y el sistema de transporte. A continuación se presentan brevemente algunos de los temas que encontrará en su lectura y consulta del manual.

Como punto de partida, se sitúa al lector en el marco institucional del sector transporte a partir del reconocimiento del principio de intervención del Estado en los servicios públicos, dispuesto en la Constitución Política y expresado en el diseño e implementación de políticas públicas, las cuales permiten la actuación del Poder Ejecutivo conforme a los principios dispuestos por el legislador en la Ley o Estatuto del Transporte.

Para desarrollar este tema se presentan las líneas de orientación definidas para el sector transporte en los diferentes planes de desarrollo. Los planes nacionales de desarrollo definidos a partir de 1991 como instrumentos de guía y orientación de la política pública, permiten ver por primera vez en Colombia su inclusión en un capítulo especial como “expresión suprema de la función de planeación” del Estado.

Se presentan los actores que participan e intervienen en la prestación de este servicio, tal como la empresa de transporte de carga legalmente constituida y habilitada por el Ministerio de Transporte, a partir de sus características y condiciones para la prestación del servicio y la naturaleza del título habilitante, lo que posibilita realzar la importancia de su función delegada para la prestación regular y continua del servicio.

Acto seguido, para una mejor comprensión del lector, se describen las relaciones contractuales que emanan de la relación de transporte de carga, especialmente en lo que tiene que ver con el esquema contractual de la *vinculación*, el cual permite incorporar los vehículos que no son de propiedad de la empresa para realizar la prestación del servicio. Esta modalidad operativa

sustenta las relaciones entre el empresario habilitado, el propietario/tenedor-poseedor y el conductor del equipo de transporte.

A partir de los documentos de política pública, o documentos Conpes 3489 de 2007 y 3759 de 2013, se exponen los desarrollos regulatorios y los proyectos que publicó el Ministerio de Transporte para concertación, en los que se plantea regular a nuevos actores de la cadena de suministro de transporte, con el fin de controlar su actividad diferenciada y hacerlos sujetos de vigilancia, inspección y control, tales como: operadores logísticos, transitarios y comisionistas de transporte, quienes sin estar habilitados para prestar el servicio público de transporte de carga intermedian entre el empresario habilitado y el remitente o generador de la carga, ofreciendo los servicios de transporte y conexos, con el fin de controlar su actividad diferenciada y hacerlos sujetos de vigilancia, inspección y control.

Por otra parte, se explica de manera detallada la naturaleza, función y alcance de los documentos básicos que soportan la operación de transporte de carga como son el manifiesto de carga, la remesa transporte de carga y la orden de cargue. De estos tres principales, se puede destacar el manifiesto de carga, que actualmente con los adelantos tecnológicos puede diligenciarse en los aplicativos APP, manteniendo sus funciones como documento de control de las operaciones de acarreo de mercancías, así como fuente de información estadística. Se exponen también otros documentos como la factura cambiaria de transporte, la guía única de transporte y aquellos propios para el tránsito o circulación de los vehículos, como son la licencia de conducción y la licencia de tránsito.

En materia de equipos de transporte se hace una amplia explicación de la regulación vigente en materia de tipología vehicular y las diferentes configuraciones existentes en Colombia, así mismo, se dedica un capítulo especial a explicar el denominado programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga y las propuestas recientes en desarrollo de la política pública existente.

En función de la naturaleza de las mercancías transportadas se menciona ampliamente lo relativo a las cargas extrapesadas y extradimensionadas y las condiciones previstas para su transporte y circulación por las vías nacionales, así como también, las características y requisitos para el transporte de las denominadas “mercancías peligrosas”.

En desarrollo de las facultades de inspección, control y vigilancia, se describe ampliamente el panorama sancionatorio aplicado al transporte de carga, especificando los sujetos, las infracciones y las consecuencias por su transgresión, así como también se hace referencia al fallido proyecto de ley que buscaba su modificación.

El tema del contrato de seguro para el transporte ocupa también un amplio desarrollo, especificándose las condiciones particulares para el denominado seguro de transporte y el seguro de responsabilidad civil contractual y extracontractual, así como el seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT y los de cargas especiales.

Para el transporte internacional que opera con las reglas de la Comunidad Andina de Naciones se hace un despliegue amplio de las condiciones para su prestación, los documentos operativos, carta de porte internacional o manifiesto de carga internacional, libreta de tripulante terrestre y declaración de tránsito aduanero internacional, así como, mención al contrato de transporte internacional de mercancías y todo lo atinente a derechos, obligaciones y régimen de responsabilidad.

Información preliminar

La siguiente información resulta práctica para los lectores que sin conocer a profundidad la organización del Estado y la estructura normativa, desean estudiar el universo jurídico del transporte automotor de carga.

Tabla 1. Estructura del Estado

Rama	Organismos y entidades que la componen	
Rama Legislativa	La rama legislativa está representada por el Congreso de la República (Constitución Política, art. 114).	El Congreso expide leyes.
	En ocasiones, el Congreso reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje (Constitución Política, art. 150, n.º 10).	El Presidente expide Decretos con fuerza de ley.
	Cuando se presentan situaciones de estados de excepción (Estado de Guerra, Estado de Comoción) el Presidente, en conjunto con sus Ministros, expide normas para conjurar la crisis (Constitución Política, art. 212).	El Presidente en conjunto con sus Ministros expide Decretos legislativos.
Rama Ejecutiva	La rama ejecutiva está conformada por entidades encargadas de la administración de los bienes de la nación y de la gestión de las políticas públicas (Constitución Política, art. 188 y ss.). Ver gráfico 1	Expide Decretos reglamentarios y resoluciones. Ver gráfico 2
Rama Judicial	La rama judicial está representada por los Jueces y Magistrados (Constitución Política, art. 230 y ss.). Ver gráfico 3	Emite Autos y Sentencias.

Es preciso aclarar que además de los diferentes tipos de normatividad mencionados cualquiera de estos organismos puede expedir conceptos cuya finalidad es orientar sus actuaciones, sentar posiciones y aclarar determinados temas.

Gráfico 1. Rama Ejecutiva

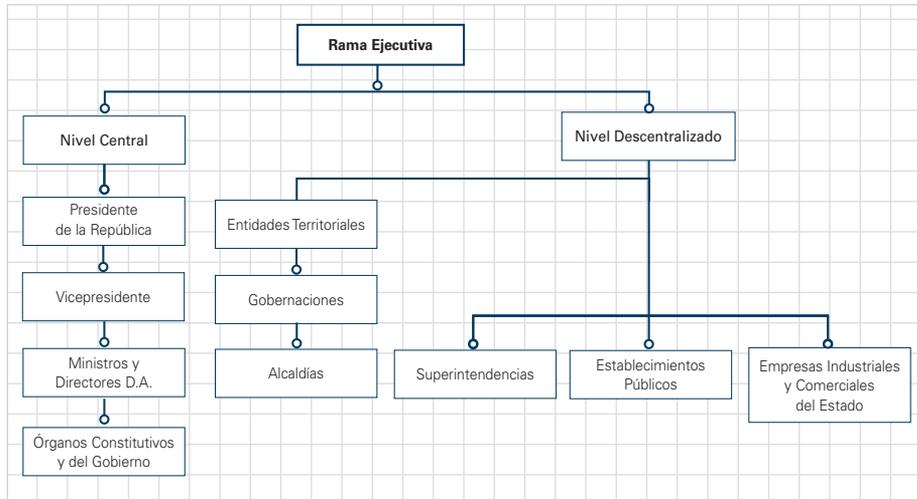


Gráfico 2. Jerarquía normativa



Gráfico 3. Rama Judicial



1

Política pública del sector transporte

Como punto de partida conviene precisar el alcance del concepto de política pública; visto por algunos como el programa de gobierno para determinado sector o determinada región. Parafraseando a Salazar, una política pública es un conjunto de respuestas de un gobierno específico a problemas identificados y definidos con la ciudadanía. Por otro lado, para autores como Pierre Müller, el término va mucho más allá, y se convierte en un “proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global” (Müller, 2002, p. 48)¹.

Independientemente de la definición que se acoja para comprender el alcance de la política pública, se deben tener en cuenta tres elementos comunes a dicho concepto: la intervención pública en la sociedad civil, la institucionalidad y la sectorización de las actividades económicas.

Gráfico 4. Elementos de la política pública



1 Müller, Pierre. “Las Políticas Públicas”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 48.

A. La intervención pública o intervención del Estado

El Estado como director general de la economía interviene en la prestación de los servicios públicos y privados con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano (Constitución Política, arts. 333 y 334).

La intervención se materializa en ciertos casos “a través de un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas destinadas a la realización de un orden económico y social justo, dentro del Estado Social de Derecho” (Sentencia C-074 de 1993, Corte Constitucional, M.P. Ciro Angarita Barón), que vienen dadas principalmente desde los planes de desarrollo.

Cada plan nacional de desarrollo “constituye la expresión suprema de la función de planeación” (Sentencia C-292 de 2015, Corte Constitucional, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y una pauta general de orientación que toma en consideración “las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios, así como de las exigencias sectoriales” (Sentencia C-478 de 1992, Corte Constitucional, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por ello, el plan se compone de una parte general que consagra los diferentes “propósitos y objetivos nacionales previstos para el largo plazo, las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental” (Constitución Política, art. 339), y un plan de inversiones que contiene los respectivos “presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución” (Constitución Política, art. 339).

Cada plan nacional de desarrollo luego de un proceso legislativo ante el Congreso de la República, se incorpora en la denominada Ley del Plan en la que se condensan “las metas que, en un proceso participativo y de concertación se ha estimado necesario alcanzar, acompañadas de estrategias

concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos” (Sentencia C-292 de 2015, Corte Constitucional, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Las metas indicadas son “no solo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar” (Sentencia C-305 de 2004, Corte Constitucional, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

En esta medida, los planes constituyen un instrumento de orientación y compromiso entre el gobernante y sus gobernados, pues:

“Existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo. Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo” (Sentencia C-524 de 2003, Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

1. Planes nacionales de desarrollo 1990-2018

Cada cuatro años, los gobernantes se encargan de trazar esta hoja de ruta que guiará las acciones de gobierno en distintas materias; desde el año 1990, en lo que atañe a las políticas sobre el servicio público de transporte y su infraestructura, se destacan las siguientes propuestas:

Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 “La Revolución Pacífica”

En este esquema, el Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, debía definir las políticas generales sobre transporte

y tránsito, para lo cual se creó el Consejo Consultivo de Transporte CCT, cuya conformación mixta (Gobierno y sector privado) haría posible un importante acercamiento para la concertación. Sin embargo, el Consejo tuvo escasa incidencia en la formulación de políticas ya que solamente fue convocado una vez.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 “El Salto Social”

Se hizo énfasis en inversión pública adicional para impulsar el desarrollo de infraestructura, calculada en un 115% mayor a la proyectada en el plan de desarrollo anterior. El significativo atraso en la infraestructura en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, se constituía en un obstáculo que debía ser superado para el mejoramiento de la competitividad de la economía colombiana.

Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz” (Ley 508 de 1999, Inexequible)

Sus proyecciones se concentraron en la reducción de los costos del transporte, por representar este un elevado porcentaje del precio final de los bienes; en la necesidad de integración del sistema de transporte, dadas las condiciones geográficas del país y la localización de las zonas productivas; en la exploración de nuevas alternativas de transporte de acuerdo con el tipo de carga y zonas del país, permitiendo la interconexión entre los distintos modos de transporte, pues se consideró que no podía pensarse en el sector carretero como la única alternativa de transporte.

De esta forma, la mirada se dirigió nuevamente hacia la infraestructura para los diferentes modos de transporte, mediante la priorización de inversión en carreteras construidas a través de proyectos estratégicos de comercio exterior, con componentes técnicos, legales y financieros, tomando en cuenta esquemas de participación privada y de financiación multilateral, entregando en concesión las vías económicamente viables.

Otro de los puntos destacados consistió en mejorar la capacidad de operación de las vías, incluyendo los accesos a los puertos marítimos de Colombia

y a las ciudades, dado que la mayor parte del comercio exterior colombiano se moviliza a través del transporte marítimo, mediante el fortalecimiento de proyectos con mayor incidencia en el proceso de paz que se desarrolló en ese entonces.

Se introdujeron iniciativas legislativas como los Decretos 101 de 2000 y 170 de 2001 que pretendían ajustar la estructura institucional del Ministerio de Transporte y de la Superintendencia de Puertos, dotando al sector de un ente rector encargado de fijar las políticas en cabeza del Ministerio de Transporte, una comisión reguladora del transporte y una Superintendencia encargada de inspeccionar, controlar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones.

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” (Ley 812 de 2003, derogada parcialmente)

Resaltó el tema de la infraestructura, facultando a las entidades territoriales para establecer contribuciones y gravámenes destinados a financiar proyectos de infraestructura vial y de transporte, y al Invías para destinar los recursos de los peajes de las vías no concesionadas para su rehabilitación, conservación y mantenimiento; además de adelantar acciones para el desarrollo de la infraestructura física y social en las zonas deprimidas y de conflicto.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (Ley 1151 de 2007, derogada parcialmente)

Hizo énfasis en la infraestructura, se resalta el hecho de haber considerado en sus líneas el intermodalismo y la integración modal. Estableció que la forma dispersa en que se encuentra distribuida la población rural colombiana ha llevado a que las necesidades de transporte de personas y de carga se resuelva a través de sistemas alternativos de transporte, lo cual ha resultado en una red de movilidad con una cobertura baja, una ineficiente utilización de la infraestructura existente y altos costos de desplazamiento.

Se propuso como solución a las necesidades de transporte en las áreas rurales, el aumento de la infraestructura vial, junto con el desarrollo de sistemas

de movilidad rural intermodal que optimizaran el uso de las infraestructuras existentes, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, centros de acopio y pasos de frontera. Así mismo, se optó por promover el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada en zonas donde los modos aéreo y fluvial eran la principal alternativa de transporte.

En estos proyectos la población debía tener una participación activa tanto en la formulación y construcción, como en la operación y mantenimiento de los mismos. Se propuso que la estrategia de acción debía enmarcarse dentro de las siguientes acciones básicas:

- Definir los espacios geográficos: condiciones de ingreso o de producción que agrupen regiones con características socioeconómicas y territoriales similares.
- Determinar las características de las redes: evaluar los proyectos que logren el carácter local-rural en un ámbito de interconexión.
- Establecer los mecanismos de regulación: las políticas y regulación de los sistemas rurales deben generarse a través de espacios de participación democrática mediante la creación de entes comunitarios como reguladores y controladores de la operación del sistema.
- Otros requisitos para los proyectos: establecer mecanismos sencillos que permitan evaluar la posibilidad de incorporar un proyecto dentro del marco de red de transporte, para ello el proyecto debe cumplir con las siguientes condiciones: apoyar la descentralización, asegurar la sostenibilidad financiera, administrativa y técnica de la infraestructura regional, y fortalecer y fomentar los modos alternativos de transporte.

Por las dificultades de accesibilidad, se determinó que el proyecto debía ser financieramente sostenible, por tal razón tendrían mayor relevancia aquellos que utilizaran medios no motorizados o en los cuales la provisión de insumos para su operación no fuera crítica.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos” (Ley 1450 de 2011)

Este plan planteó lo siguiente para el sector transporte:

- Fortalecimiento institucional del sector transporte con el objetivo de mejorar y hacer más eficiente la actuación del Gobierno Nacional en un marco de política de Estado: creación del Ministerio de Infraestructura y Transporte, con dos Viceministerios técnicos especializados (Infraestructura y Transporte).
- Fortalecimiento del esquema de vigilancia, inspección y control que corresponde a la Superintendencia de Puertos y de Transporte SPT, mediante la extensión de los sujetos obligados al pago de la tasa de vigilancia proporcional según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0.1% de los ingresos brutos de los vigilados; y el monitoreo de la operación de transporte a través del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT.
- Formulación de políticas de Estado y regulación, formalización laboral, intervención por fallas de mercado, acuerdos regionales de descentralización y desregulación de pólizas de renovación del parque automotor de vehículos de carga.
- Fomento de la asociación empresarial, facilitando la conformación de empresas con escala óptima según mercados relevantes y localización geográfica, conservando la propiedad democrática; modernización e inversión en equipos, administradores integrales de flota de vehículos y del recurso humano con capacidad negociadora de los contratos de transporte con los generadores de la carga.
- Creación de Centros Regionales de Despacho de Carga, constituyendo el primer paso para la conformación de nuevas empresas, para asegurar un desarrollo regional equitativo del sector, involucrando al SENA como el actor clave para profesionalización de conductores.

- Implementación del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT y del Registro Nacional de Despacho de Carga RNDC, esquema que permita complementarse con el mercado virtual de bolsa de carga donde sujetos del contrato de transporte transarían contratos bajo esquemas de iniciativa privada que promovería el Gobierno Nacional.
- Promoción de la Intermodalidad con corredores prioritarios para la prosperidad.
- Adopción de una Política de Combustibles Limpios e incentivos por el uso de tecnologías limpias.
- Adopción de medidas para garantizar el servicio a los usuarios de la carga durante las 24 horas del día, de los siete 7 días de la semana, en los diferentes puertos marítimos y fluviales del país, los pasos de frontera y las zonas francas a nivel nacional, con participación de las empresas privadas involucradas en la gestión de los procesos logísticos esenciales asociados a la distribución de la carga de importación y exportación, y las entidades gubernamentales encargadas de la inspección y control aduanero, antinarcóticos, sanitario y fitosanitario.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por Un Nuevo País - Paz, Equidad y Educación” (Ley 1753 de 2015)

El Plan describe como una de las estrategias transversales la competitividad e infraestructura estratégicas, abarcando diversos objetivos dentro de los cuales se encuentran “la promoción de la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial” (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Versión para el Congreso, pág. 94). Algunos de los temas tratados son los siguientes:

- Infraestructura como elemento clave para la competitividad: se destaca como una estrategia para reducir los costos de producción y generar empleos formales. Es determinante conectar el país acercando a poblaciones alejadas a través del mejoramiento de las vías, concibiendo

otros medios para la movilización de la carga: transporte fluvial y transporte de carga.

- Con el fin de generar una adecuada planeación y ejecución de proyectos de infraestructura vial se hace necesario fortalecer las entidades territoriales, desde el punto de vista técnico e institucional. Se propone adicionalmente modernizar el marco normativo del sector transporte.
- Para facilitar las actividades de transporte y su logística se deben adoptar Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC.
- Los nodos de transferencia de carga deben ser conectados con la red vial nacional, para lo cual es necesario gestionar el Plan Maestro de Transporte Intermodal.
- Los pasos de frontera deben ser fortalecidos, sofisticando sus estándares operacionales y ampliando su seguridad, fortaleciendo el comercio binacional, la soberanía, la integración social y la economía del bloque regional.
- Se debe continuar con el programa de renovación y reposición del parque automotor de carga. Además de la modernización del transporte, se deben orientar esfuerzos para formalizar las empresas y la contratación de los conductores de los vehículos involucrados en el sector.
- Además del Observatorio de Transporte de Carga por Carretera se plantea implementar el Observatorio Nacional de Logística, enfocado hacia el análisis de flujos logísticos, costos, infraestructura y operaciones, entre otros.
- Sobre la tasa de vigilancia pagada a la Superintendencia de Puertos y Transporte, el plan modifica su denominación y tasa, llamándose ahora contribución especial de vigilancia, que correspondería al 0.2% de los ingresos brutos de los sujetos pasivos.
- Para dar continuidad a la Política de Libertad Vigilada es fundamental continuar con la puesta en funcionamiento de la Comisión Reguladora de Transporte CRT y la Unidad de Planeación del Transporte UPT.

En los términos anteriores es que el transporte y su logística han sido foco de cada uno de los planes de gobierno, a partir del régimen dispuesto en la Constitución de 1991.

B. La institucionalidad

Para continuar con el análisis del marco de la política pública, el segundo elemento común es la institucionalidad, entendida por autores como Douglass C. North en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, como aquellas “reglas del juego (formales e informales) que guían las relaciones de los seres humanos de una determinada sociedad, y que son necesarias para la realización de unos fines o propósitos”².

Para North, la institucionalidad puede visualizarse en la figura del ente público, que en su papel de gestor *management* público, obra como la nueva representación del Estado en la sociedad, al considerar que las instituciones afectan el desempeño de la economía, toda vez que estructura reglas que han de regir un determinado sector o renglón de la economía. (North, 1995).

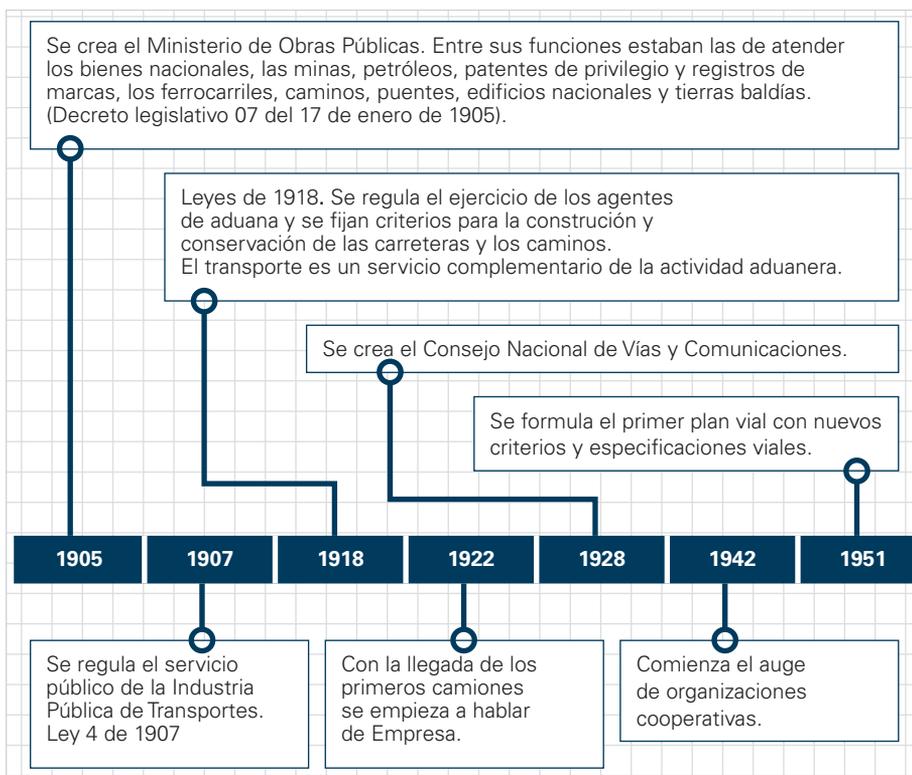
En palabras de Andre Roth “Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”, destacando así uno de los elementos característicos del concepto de política pública (Roth, 2012, p. 27).

En Colombia los diversos cambios institucionales en el sector del transporte y las características de las reglas que los han guiado, permite identificar tres etapas:

² North, Douglass C. North. “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 3.

1. Etapa formativa de los organismos y de la regulación (1905-1958)

Gráfico 5. Etapa formativa organismos y regulación del transporte



2. Etapa de la descentralización administrativa y el intervencionismo (1959-1991)

La descentralización administrativa es:

“Un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o

entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas” (Sentencia C-496 de 1998, Corte Constitucional, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el periodo comprendido entre 1959 y 1991 la labor normativa se ocupó de construir los primeros pilares de la descentralización territorial y por servicios, con el fin de regular la prestación del servicio de transporte. En un inicio fue la Ley 15 de 1959 la que dio el mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte que en desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Política de 1886 ordenó al Gobierno en su artículo 1 lo siguiente:

- Intervenir en el transporte automotor, tanto urbano y en carreteras, de carga y pasajeros.
- Organizar y patrocinar empresas públicas, privadas y/o mixtas de carácter distrital, municipal, departamental o nacional.
- Reglamentar el funcionamiento de las empresas y la prestación de servicios.
- Autorizar la importación de vehículos y repuestos.
- Fijar las tarifas urbanas, intermunicipales, interdepartamentales.

De esta manera, se asignaron funciones a los entes de nivel nacional, departamental y municipal con el fin de regular y controlar diversos aspectos relacionados no solamente con el transporte, sino a su vez, con el tránsito terrestre.

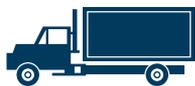
3. Etapa de la institución: Ministerio de Transporte (1992)

Esta última etapa comienza con la creación de la entidad que hasta hoy, con algunas modificaciones, se consolida como la suprema autoridad del sector y del sistema nacional de transporte.

Desde la expedición del Decreto 2171 de 1992 se ordenó la liquidación del Instituto Nacional de Tránsito Intra y del Fondo de Caminos Vecinales, para dar paso a una nueva entidad: el Ministerio de Transporte, a su vez se comienzan a consolidar una serie de entidades en procura del ordenamiento y la normalización de un importante sector de la economía: el Sector Transporte.

C. Sectorización

El tercer elemento común lo constituyen los sectores, nacidos en occidente entre los siglos XVII y XIX, según Pierre Müller, como producto de la división del trabajo en la sociedad y la profesionalización de los roles económicos (estructuración vertical de los roles sociales) que define sus reglas de funcionamiento (Op. cit., p. 40). En lo que atañe al transporte, el ordenamiento jurídico colombiano se ha encargado de puntualizar los lineamientos del sector y las entidades que lo componen, tal y como se expone en el capítulo descrito a continuación.



Este libro se terminó de editar en
la Editorial UTADDO en el mes de
septiembre de 2017



Este manual pretende llenar un vacío de la literatura del transporte de carga en Colombia y de los países que conforman el Área Andina, en la medida en que Colombia hace parte del Sistema Andino de Integración. Este vacío corresponde a la ausencia de un texto que recoja, además, de la regulación vigente, información acerca de los lineamientos de política pública, entendida esta como el direccionamiento que se ha dado a esta importante actividad en los últimos años.

En este sentido, no se trata de una compilación de normas, sino que integra los elementos regulatorios del Sector y el Sistema Nacional de Transporte definidos a partir de sus principios rectores, lo cual permite no solo identificarlos sino también tener una mejor comprensión y conocimiento de su impacto en la evolución del servicio de transporte.

A diferencia de las compilaciones de normas, este manual no se ve afectado por las sucesivas modificaciones a que se ven expuestas estas, en cambio, mantiene su vigencia debido a que se estructura sobre nociones inamovibles como los principios rectores y las instituciones que conforman el sector y el sistema, que se encargan de regularlo y están obligadas a desplegar su accionar a partir de estos.

Reconocimiento y agradecimiento especial a July Farfan Mancipe por su profesional aporte, empeño y dedicación a las resultas de la obra; así mismo, a los alumnos Ximena Mora Gómez, Diana Carolina Gómez Acero e Ivan Darío Valderrama Parra, quienes con sus comentarios y visión de “prematureo usuario”, permiten a la misma ser una herramienta asequible o de fácil acceso y comprensión para quien desee o requiera conocer del transporte de carga como disciplina de importancia estratégica en cualquier sociedad.

