



LOS PUERTOS SECOS... ¿POR QUÉ NO ARRANCAN?

No hay semana que no leamos en los diferentes medios de información acerca de lo graves que estamos en materia de infraestructura de transporte, de cara no sólo a un inminente TLC con los Estados Unidos de Norteamérica (que en nuestro sentir no se firma este año), sino también a los retos impuestos por una apertura de mercados que exige eficiencia en este aspecto, y a una globalización que no por estar golpeada con la crisis actual, será menos exigente en este punto.

Invariablemente el Estado replica, a través de sus diferentes entidades, que la tarea se está haciendo, que se están ampliando los puertos marítimos, que se están construyendo más kilómetros de vías para el transporte de carga, que los diversos proyectos regionales de doble calzada están marchando a todo vapor, que los corredores exportadores serán una realidad, y más recientemente el diario "El Tiempo", en su edición del 1º de marzo de 2009, página 1-11, destaca ampliamente el inicio de la licitación oficial abierta por el INCO para acometer unas "...megaobras para la competitividad...", señalando cómo se abordarán, entre otros asuntos la Ruta del Sol, y a través suyo el mejoramiento de la infraestructura vial, el incremento de la competitividad, etc, proyecto que espera unir a Bogotá con los tres puertos de la Costa Atlántica.

Y no cabe duda de que anuncios como los anteriores siembran una semilla de esperanza en materia de infraestructura vial, en el sentido de que vendrán tiempos mejores para la economía del país, lo cual es bien importante.- No obstante, observemos que infraestructura de transporte no son solo carreteras, sino una serie de elementos constitucionales a ellas (puertos, aeropuertos, cruces de frontera, estaciones de transferencia, etc), y para el caso de este trabajo los Puertos Secos, también conocidos como Terminales Internas

de Carga, Plataformas Logísticas, etc., los cuales resultan de vital importancia para un mejor desempeño en las actividades conexas al transporte marítimo, aéreo y terrestre internacional de mercancías propias de nuestro comercio exterior, sector que como bien sabemos, es uno de los pivotes centrales del actual modelo económico nacional. Es pues en tal sentido que abordamos el tema del artículo que aquí publicamos.

EL CONCEPTO DE PUERTO SECO. Ciertamente no hay una definición legal en nuestro ordenamiento que los defina con exactitud, al tiempo que internacionalmente también se pueden encontrar varias definiciones o conceptos aproximados, entre otras razones porque la figura ha tenido una rápida y creciente evolución, lo que no permite encuadrarla en una noción exacta.

Para efectos de este documento sigamos en principio a la CEPAL, cuando en documento L.C./L 442 de marzo 4 de 1988 los sintetiza como: "Instalaciones provistas específicamente para la transferencia de bienes, ya sea dentro de un mismo modo de transporte, o entre dos o más modos". Nótese que el concepto ya muestra señales de haberse quedado corto, pues hace referencia exclusivamente al puerto seco como un simple punto de transferencia modal de mercancías, lo que no consulta la realidad actual.

En efecto, hoy un puerto seco trasciende la función de transferencia para convertirse en un terminal interior de carga internacional, adentrándonos así en un marco mucho más amplio, pudiendo agregarse al mencionado concepto que allí se prestarán servicios

aduaneros, logísticos, bancarios, de seguros, de corretaje de fletes, integrales a contenedores, a la carga y a camiones, etc, lo que amplía como puede apreciarse la concepción inicial.- Agreguemos que el puerto seco es una extensión o prolongación de un puerto húmedo hacia el territorio interior o continental, el cual por razones de espacio necesita de su concurso para ejercer eficiente y eficazmente la totalidad de las funciones portuarias-marítimas-aduaneras-logísticas que demandan los tiempos actuales.

Entendida en consecuencia esta figura como una ampliación del puerto húmedo al interior del país, veamos por qué se requiere la misma.

LA NECESIDAD DEL PUERTO SECO. De todos es sabido que el comercio exterior colombiano se mueve en aproximadamente un 96% por la vía marítima, de acuerdo con informe de Gonzalo Duque Escobar titulado "Frenado el Transporte en Colombia", publicado en el Periódico de la Universidad Nacional No. 119 de febrero 8 de 2009, razón por la cual nuestros puertos están sometidos a una impresionante exigencia en materia de infraestructura física para manejar tan importante volumen de carga.



Pero qué sucede con ellos hoy día? que no están en condiciones de ofrecer la infraestructura necesaria para la manipulación de la carga marítima en todas sus modalidades (general, suelta, en contenedores), por lo que sus limitaciones físicas pueden impedir un almacenamiento prolongado (si es que se necesita), o una operación eficiente de llenado y vaciado de contenedores, por ejemplo, con lo que cada vez se acercan más al inexorable punto de no poderse expandir físicamente por absoluta falta de espacio, lo que a todas luces exige un remedio que les posibilite su extensión al interior del país. El diario "El Tiempo", en su edición de febrero 28 de 2009, bajo el título "Puertos secos, en estudio para su implementación", cita el caso de Buenaventura y expone que "...el crecimiento desenfrenado de las ciudades ha llevado a estas terminales marítimas, como la de Buenaventura, a tener pocas probabilidades de expansión para optimizar el desarrollo de sus actividades y operaciones, que hoy demandan mayores costos en infraestructura..." (subrayado fuera de texto), diagnóstico que complementa el propio Gobierno (Viceministerio de Transporte) cuando, a renglón seguido, expresa que "...esta reducción de espacio se refleja, en forma especial, en los accesos viales al puerto, en donde se presenta congestiónamiento

vehicular, restricciones en movilidad, contaminación, ruido, inseguridad, mayor consumo de combustible y, por supuesto, aumento en el costo de los fletes..."; fenómeno al que, estimamos, no se escapan los otros tres grandes puertos del atlántico, pues por todos es conocido el serio problema que afrontan en materia de expansión física, dada su ubicación dentro de los perímetros urbanos de las ciudades en donde se encuentran.

Es entonces el puerto seco la respuesta a la anterior escasez de terrenos inmediatos con vocación portuaria, hacia los cuales se pueda desplazar la infraestructura física de nuestros actuales terminales marítimos en ambos océanos, para que sea en estas instalaciones interiores donde se puedan prestar los siguientes servicios portuarios y logísticos: Recepción y manejo de carga general y carga unitizada, manejo de carga al granel, almacenamiento de todo tipo de carga, manejo de contenedores, su consolidación y desconsolidación, atención integral al tema contenedor, talleres, servicios de transporte y operación integral con camiones, servicios aduaneros, servicios de inspección por otras autoridades, servicios bancarios, servicios aseguradores, servicios de los agentes intermediarios en el proceso de importación y exportación, agencias marítimas, agencias de carga, corredores de fletamentos, alojamiento, depósitos de aduana, telecomunicaciones, y todo tipo de servicios a la carga, actividades propias y necesarias en un puerto que pretenda no solo prestar un buen servicio, sino competir internacionalmente con sus pares en la región, lo que se traducirá al final en menores costos para las importaciones y en costos más razonables para las exportaciones que por allí se tramiten. No cabe duda, pues, que los puertos secos se requieren, y es ahora,

antes de que nos "coja la noche", como le sucede a este país lamentablemente con todos sus grandes proyectos.

LO QUE DICE NUESTRA LEGISLACIÓN SOBRE PUERTOS SECOS.

Es muy reducido el marco legal que se tiene en esta materia, pero consideramos que es el suficiente para echar a andar la figura, sin perjuicio por supuesto de que en el camino se le hagan los ajustes a que haya lugar.- Y proponemos arrancar así, porque de todos es sabido que si empezamos a diseñar figuras jurídicas a su alrededor, nos coge el año entrante discutiéndolas.- No se olvide que aquí "todos sabemos de derecho".- Veamos pues dicho entorno legal:

1.- Código de Comercio.- Su artículo 997, modificado por el artículo 13 del Decreto Especial 01 de 1990, consagra, a nuestro modo de ver de manera poco afortunada y más bien confusa, que el Gobierno reglamentará el funcionamiento de "...terminales, centros de información y distribución de transporte, especialmente en cuanto a la seguridad de los pasajeros y de la carga, la higiene y seguridad de los vehículos,...estaciones, bodegas y demás instalaciones y en cuanto a las tarifas, horarios, itinerarios y reglamentos de las empresas...", así como establecerá "...la escala de sanciones por la violación de normas legales y reglamentarias", (subrayado fuera de texto) y decimos que es confusa esta previsión legal pues incluye en un mismo paquete a empresas de transporte, a pasajeros y a carga, los reglamentos laborales y de seguridad industrial, el régimen sancionatorio, etc, con lo que el tema del puerto seco queda simplemente enunciado, y desde luego podría ser reglamentado posteriormente, pero por ahora nos parece que con esta mención basta, como veremos enseguida.- Anotemos que es el único artículo de esta codificación que aborda el asunto.





2.- Ley 105 de diciembre 30 de 1993.- Sistema Nacional de Transporte.- Esta norma toca el tema, también de manera tangencial, cuando en sus principios fundamentales (artículo 2) respecto de la intervención del Estado, precisa que le corresponde a éste la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas (entiéndase actividades conexas, y para estos efectos el puerto seco es una actividad conexas al transporte marítimo), estableciendo posteriormente en su artículo 17, párrafo 2, en cuanto a la integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte que, "...la política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte".- Dichas previsiones legales, aunque no precisan con claridad el tema puerto seco o terminal interior de carga, son apenas lógicas y propias de la potestad reglamentaria de nuestra máxima autoridad de transporte, de manera que no nos merecen comentario distinto, y para este trabajo las citamos sólo con los fines del recuento normativo enunciado.

3.- Ley 336 de diciembre 20 de 1996.- Estatuto Nacional de Transporte.- Es probablemente esta importante norma la que más se acerca al tema que hoy nos ocupa, pues, en efecto, no sólo define los servicios conexos al transporte (el puerto seco lo es), sino que precisa taxativamente hasta dónde llega

su control y vigilancia por el Ministerio de Transporte.- Veamos en consecuencia ambos asuntos:

" Artículo 27.- Se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, Aeroportos, Puertos o Nodos y Estaciones, según el modo de transporte correspondiente..."- (resaltado fuera de texto).- Obsérvese que la norma los define como tal, con lo que encuentran aquí su mejor soporte jurídico para todo efecto.

" Artículo 28.- El control y vigilancia que ejerce el Ministerio de Transporte sobre los servicios a que se refiere el artículo anterior, se entiende únicamente respecto de la operación, en general, de la actividad transportadora" (negritas y subrayas fuera de texto).- Nótese en consecuencia que la norma deja esta función en cabeza del ministerio, sólo para la operación del transporte, lo que para el caso que nos ocupa si bien aclara su competencia no afecta su inmediata puesta en marcha, que es lo que aquí proponemos.

4.- Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999.- Estatuto Aduanero Colombiano.- Consideramos que ésta es la normatividad clave para el ejercicio de la actividad de un puerto seco, ya que con ella se posibilita el manejo de carga internacional que sale o ingresa al territorio

aduanero nacional, y la cual se halla en ese momento bajo la potestad de control y vigilancia por parte de la aduana nacional.- Es el entorno aduanero la pieza central en este andamiaje, pues a su amparo se podrán ejecutar todas las actividades necesarias para el manejo de la carga en un puerto marítimo habilitado para ejercer funciones de comercio exterior, que es precisamente la tarea que va a desarrollar el puerto seco.- Veamos en consecuencia los instrumentos aduaneros necesarios para tal propósito:

4-1. La zona primaria aduanera.- La consagra el artículo 1 al definirla como el lugar del territorio aduanero nacional habilitado por la aduana para la realización de las operaciones de recepción, almacenamiento y movilización de mercancías, que entran o salen del país.- Y el puerto seco no es otra cosa que esto, una zona habilitada y bajo el control de la aduana, para ejercer las funciones logísticas propias de la carga internacional.

4-2. La zona secundaria aduanera.- Establecida por el art.1 ibídem como la parte del territorio aduanero nacional que no constituye zona primaria, por lo que se convierte en el lugar en el cual se pueden hacer todas las operaciones logísticas necesarias para el manejo de mercancía nacional y de mercancía en libre disposición.

4-3. El depósito de aduana.- Definido por el art.1 ibídem como el recinto pú-

blico o privado habilitado para el almacenamiento de mercancías bajo control aduanero.- Téngase presente que ésta es una de las funciones básicas en un puerto seco.

4-4. El depósito de aduana público y el privado.- Consagrados en los artículos 48 y 50 ibidem, en los cuales se podrá almacenar carga de terceros o propia, respectivamente, y que resultan ideales para el tipo de servicio que se vaya a prestar.

4-5. Los depósitos para procesamiento industrial, para distribución internacional, y de apoyo logístico internacional.- Establecidos en los artículos 54, 55 y 55-1 ibidem, respectivamente, lugares especialmente acondicionados para ejercer labores de almacenamiento, procesamiento, manufactura, conservación, acondicionamiento, manipulación, empaque, reempaque, clasificación, marcación, rotulado, preparación y distribución de mercancías extranjeras, actividades to-

das éstas que, como se puede apreciar, son la razón básica para el funcionamiento de un puerto seco.

4-6. El usuario aduanero permanente (UAP).- Creado por el artículo 28 ibidem, es una persona que ejecuta un importante número de operaciones de importación/exportación, por unos valores igualmente importantes a lo largo del año, y que puede operar desde un puerto seco si combina adecuadamente las figuras aduaneras previstas en la ley, que le permitirán contar con una extraordinaria herramienta logística y de competitividad.

4-7. El usuario altamente exportador (ALTEX).- Consagrado por la norma aduanera en su artículo 35, es la persona con alta vocación exportadora, sujeta también a unos requisitos de operaciones y de valor importantes a lo largo del año, pero la cual puede hacer sus operaciones desde un puerto seco

si, como en el caso anterior, combina adecuadamente las figuras aduaneras aquí previstas y las aprovecha como debe ser.

CONCLUSIÓN.- A lo largo del recuento normativo anterior, que consideramos suficiente, encontramos sin mayor dificultad que el país cuenta ya un marco legal que en principio se ajusta a los requerimientos de un puerto seco, por lo que concluimos y no dudamos en afirmar que, sin perjuicio de los estudios económicos y técnicos previos a que haya lugar, esta figura puede entrar en funcionamiento de inmediato y sin esperar un marco reglamentario oficial que así lo establezca.

*Por: Néstor Restrepo Rodríguez,
Gerente Restrepo Asociados-Abogados,
Asesores, Profesor Universitario*



Suministramos a las Fuerzas Militares de Colombia

- Abastecimientos:** Clase I, II, III, IV, y VI, raciones de campaña, supermercados Mercallog y Al-Café.
- Contratación:** Obra civil, equipo especial, combustibles, material de intendencia, elementos médico-quirúrgicos, odontológicos y hospitalarios.
- Créditos:** Para el personal del Ministerio de Defensa Nacional y Fuerzas Militares, ofrecemos préstamos de libre inversión con la mejor tasa de financiación.
Requisitos: Solicitud de Crédito, original último desprendible de pago, certificado tiempo de servicio, fotocopia cédula militar y ciudadanía de solicitante y codeudor quienes deben presentar original cédula de ciudadanía al firmar pagaré.
SALAS AGLO
Visite en Bogotá la primera y más moderna sala de exhibición y créditos para bienes y servicios con las mejores marcas.

Grupo Créditos: Carrera 50 No. 15-35
PBX: 594 64 50 EXT. 1503
www.agencialogistica.gov.co
www.gobiernoenlinea.gov.co

SALAS AGLO
EXHIBICIÓN Y VENTAS