



Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

Asistencia Técnica Bilateral y Apoyo en Implementación de Ejercicios de Controles Integrados

ANEXO IV-II

Aspectos Legales e Institucionales

PASO: Cúcuta (Colombia) – San Antonio / Ureña (Venezuela)

ÍNDICE

Aspectos Legales e Institucionales	6
Antecedentes:	6
Soberanía	6
Marco Legal Aplicable en Colombia y Venezuela	14
Marco Legal Aplicable en Colombia	14
Ley de Fronteras	17
Marco Legal Aplicable en Venezuela	18
Integración y Desarrollo Fronterizo	20
Marco Institucional y legal del Cono Sur comparado con lo binacional Colombo-Venezolano	27
Conclusiones y Recomendaciones	33
Apéndice I – Antecedentes Jurídicos	36
Acuerdos y Compromisos Binacionales Colombia y Venezuela	36
Estatuto de Régimen Fronterizo con Venezuela	36
Acuerdo de Tonchalá de 6 de noviembre de 1959.....	37
Decreto de Colombia Número 1944 del 8 de agosto de 1984 por el cual se dictan normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos Municipios de las Regiones Fronterizas.	38
Acta de entendimiento bilateral de las Direcciones de Aduanas de Colombia y Venezuela, que ratifica el Acta de fecha 18 de noviembre de 1988.....	38
Acta suscrita por los funcionarios de aduanas de Colombia y Venezuela del 18 de noviembre de 1988.	38
Declaración sobre el trabajo cumplido por las comisiones nacionales de asuntos fronterizos Colombo - Venezolanos. 5 de octubre de 1989.....	38
Acta de entendimiento suscrita entre los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 19 de noviembre de 1989.	38
Acta de entendimiento de los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. Febrero 13 de 1990.....	39

Acta de San Pedro Alejandrino. 6 de Marzo de 1990 suscrita entre los Presidentes de los dos Países.	39
Acta de entendimiento suscrita en Maracaibo con ocasión del encuentro de Ministros de Obras Públicas de Colombia y de Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 18 de junio de 1990.	39
Declaración de San Cristobal. 11 de noviembre de 1990 de los Presidentes de Colombia y Venezuela.	40
Acta de entendimiento Aduanero Colombo - Venezolana. 28 de febrero de 1991.....	40
Acuerdo sobre la profundización del diseño del proceso de integración andina entre la República de Colombia y la República de Venezuela	40
Declaración Conjunta de Presidentes de Colombia y Venezuela. 7 y 8 de mayo de 1991.....	41
Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y Venezuela para combatir el secuestro y otros delitos comunes. 4 de Octubre de 1991.....	41
Acuerdo sobre transporte internacional de mercancías por carretera entre Colombia y Venezuela. 8 de noviembre de 1991.	41
Acta de Barahona. 5 de diciembre de 1991.	41
Memorando de entendimiento entre los Viceministros de Hacienda y las Direcciones de Adunas de Colombia y Venezuela. 3 de agosto de 1992.....	41
Memorando de entendimiento sobre cooperación fito y zoosanitaria. 6 de agosto de 1992.....	42
Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela sobre normalización y certificación de calidad. 6 de agosto de 1992.....	42
Acuerdo sobre comercio e inversión entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela y las Repúblicas de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Febrero de 1993.	42
Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela para la detección, recuperación y devolución de vehículos de transporte terrestre, aéreo y acuático. 17 de marzo de 1993.	42
Apéndice II – Borrador Proyecto Propuesta de Acuerdo.....	42
Apéndice III - Propuesta del Manual de Procedimiento o Flujograma para los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera.....	47

Procedimientos aplicables a la carga en tránsito aduanero.....	47
En el área de transporte.	47
En el área de Aduanas	47
En el área de migración.....	48
En el área de seguridad en carretera.	48
Procedimientos aplicables a la carga de importación con nacionalización en frontera.....	48
En el área de transporte.	48
En el área de aduanas.....	48
En CEBAF	48
En la Zona Primaria (bodega o almacén)	49
En el área de sanidad agropecuaria.....	50
En el área de migraciones	50
En el área de seguridad en carretera	50
Procedimientos aplicables a la carga de exportación.....	50
En el área de aduana	50
Con trámites aduaneros en origen:.....	50
Con trámites aduaneros en frontera	50
En el área de sanidad agropecuaria.....	51
En el área de migraciones	52
En el área de seguridad en carretera.	52
Procedimientos aplicables al ingreso – salida de personas que viajan en vehículos de transporte internacional de pasajeros.....	52
En el área de transporte	52
En el área de aduana	53
En el área de sanidad agropecuaria.....	53
En el área de migración.....	53

En el área de seguridad en carretera	54
Apéndice IV - Acuerdo Cebaf Desaguadero	54
Bibliografía	65

Aspectos Legales e Institucionales

Antecedentes:

Este trabajo realizó un Diagnóstico del marco legal e institucional que permitió identificar las restricciones para la implementación del modelo de paso integrado y preparó algunos Conclusiones y Recomendaciones, así como unos Borradores de Acuerdos, reglamentos u otro instrumento de carácter legal, que permita formalizar la participación, así como apoyar en la implementación de medidas inmediatas identificadas que pudieran mejorar la operación en los pasos colombo-venezolanos.

Así mismo se realizaron dos talleres específicos para el tema jurídico en las ciudades de Bogotá y Caracas los días 30 y 31 de marzo de 2006, en los cuales se realizó una labor de sensibilización e intercambio de opiniones con funcionarios de las Cancillerías y las COPIAF y las autoridades de control de las operaciones fronterizas a nivel binacional y la presentación de experiencias de Cebaf y centros de control unificado en países del MERCOSUR. Las conclusiones de los mismos sirvieron para precisar y complementar los alcances de éste trabajo.

Soberanía

El concepto de **soberanía** se haya ligado con el de Estado¹, por ser éste un componente del mismo. En efecto, se ha establecido de forma unánime por la doctrina, que los elementos esenciales del Estado son los siguientes: a) población; b) el territorio; c) la organización política; d) soberanía.

En sentido lato la soberanía es la jurisdicción, o extensión y límites del poder de juzgar, exclusiva en los asuntos de orden interno que tiene un Estado. Lo cual se traduce en el derecho de gobernar a las personas que habitan en el territorio, cualquiera que sea su nacionalidad y sin que sea lícita ni permitida la intervención de ningún otro Estado². Lo cual es el desarrollo de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe la

¹ Nación jurídicamente organizada.

² Marco Gerardo Monroy Cabra. Derecho Internacional Público. Editorial Temis. Quinta edición. Bogotá Colombia 2002.

intervención de otros Estados en los asuntos internos, ni externos de otro Estado, salvo las excepciones allí también previstas³.

La autodeterminación de un Estado y el ejercicio del poder público con superioridad a los demás Estados es la característica esencial de la soberanía, pues ella se traduce en el gobierno pleno de su población asentada en su territorio. De ahí que se afirme que la soberanía se manifiesta en un doble sentido:

- a) Hacia el exterior del Estado por una auténtica libertad de decisión para el ejercicio de su actividad en las relaciones internacionales, y
- b) Hacia el interior, puesto que el Estado soberano posee la plenitud de jurisdicción para reglamentar todo lo referente al territorio, la población y a los distintos aspectos de la vida social⁴.

La soberanía es un concepto que encarna el poder político de los Estados, y es fundamental tanto interna como externamente, manifestándose su relevancia en las Constituciones de los Estados de la CAN, quienes la hacen explícita adoptándola como principio fundamental de su organización jurídica cuando se manifiesta en ellas que la “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo” y que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”⁵. Igualmente el deber de nacionales y extranjeros de acatar la Constitución y de las leyes y el respeto y obediencia a las autoridades en los límites territoriales de un Estado, es una manifestación de la soberanía.

El derecho Internacional reconoce al Estado como sujeto de derecho internacional, por lo cual la Asamblea General de las Naciones Unidas al aprobar la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados fijó como principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales las siguientes:

- a) Soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados;

³ Artículos 2º, párrafo 7º de la Carta de la ONU y 8º de la Convención de derechos y deberes fundamentales de los Estados suscrita en Montevideo.

⁴ Manuel Díez de Velasco, Instituciones de derecho internacional público, t.I, 3ª ed. Madrid. Edt. Tecnos, 1979.

⁵ Artículo 5º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 3º de la Constitución Política de Colombia.

b) Igualdad soberana de todos los Estados (...)"⁶.

Así mismo debe considerarse que en el proceso evolutivo del tema de la soberanía los Estados han otorgado un respeto a la supremacía territorial lo cual significa que un Estado no puede intervenir en el territorio de otro y por tanto debe abstenerse de realizar actos de carácter oficial en espacios de supremacía extranjera sin permiso del Estado territorial⁷.

Esto ha permitido el surgimiento de diversas teorías respecto a la naturaleza jurídica del territorio sobre el cual se ejerce la soberanía de un Estado que a efectos del presente análisis resulta importante mencionar.

Estas diversas concepciones pueden agruparse como siguen: a) Teoría del territorio objeto donde la soberanía del Estado se funda en el poder que tiene sobre la porción sobre la cual detenta propiedad y dominio; b) Teoría del territorio sujeto, según ella el territorio es un elemento necesario para la existencia del Estado y; c) Teoría de la competencia, el territorio estatal es el territorio sobre el cual el derecho internacional reconoce a un Estado la soberanía territorial⁸.

Lo anterior permite observar que de una u otra forma los países siguen fundamentando su soberanía en estas teorías lo cual se plasma expresamente en el texto de sus cartas fundamentales que disponen por ejemplo que *la soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentren*⁹.

⁶ Resolución 3281 (XXIX. 12 de diciembre de 1974.

⁷ Marco Gerardo Monroy Cabra. Obra citada.

⁸Para la teoría de las competencias estatales dentro de un territorio, éste es considerado como la extensión física donde el Estado ejerce su competencia con exclusión de los demás Estados, de tal manera que las fronteras ya sean naturales, artificiales o convencionales, constituye el límite para el ejercicio de ellas.

⁹ **Artículo 11 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860.**

En los mismos términos la constitución política de Colombia¹⁰ establece *que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*. De igual manera se ha consagrado el deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a ella¹¹.

En estos términos existe una férrea concepción de la soberanía ligada al territorio en el cual se ejerce la competencia jurisdiccional del Estado, por lo cual es un concepto que hay que considerar al momento de concebir cualquier forma de regulación binacional que reglamente a los CEBAF pues en ellos han de cohabitar un conjunto de autoridades a las que se atribuyen competencias que si bien en esencia estarán limitadas en su acción exclusivamente a la prestación del servicio del control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y de servicios complementarios con procedimientos unificados en el marco de la normativa supranacional, es claro también que han de tener que afrontar situaciones de orden penal y policivo que deben considerarse.

En este sentido resulta consecuente que en el presente análisis hagamos referencia así sea de manera tangencial a lo que se ha denominado como el ámbito de aplicación de la ley, esto es, la operatividad de la ley en el espacio o la territorialidad o extraterritorialidad de la misma.

La territorialidad implica y determina que las leyes son obligatorias para todos los individuos tanto nacional como extranjero, que se encuentran en el territorio del respectivo Estado así sea de tránsito y dentro de sus límites geográficos que delimitan el territorio, salvo lo dispuesto por Tratados públicos¹².

Por el contrario la extraterritorialidad implica que la norma rebase los límites nacionales y por tanto le es aplicable e impera tanto para nacionales como extranjeros, por lo cual este

¹⁰ Constitución Política del República de Colombia de 1.991.

¹¹ Artículo 7 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹² Jaime Giraldo Ángel. Las fuentes del conocimiento jurídico. Obra citada en el libro *Hermenéutica del derecho*. Ministerio de Justicia de Colombia. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Señal editora 1988.

principio es excepcional y aplica en ciertos y determinados actos jurídicos (referidos a las personas en sus derechos y obligaciones civiles, los bienes, instrumentos públicos y su solemnidad, etc.), o determinadas conductas antijurídicas que ofenden los intereses del Estado.

Ahora bien, una de las maneras en las que podemos ver aplicado este concepto es precisamente en materia penal, de ahí que encontremos consagrado en el Estatuto Penal de Venezuela que todo el que cometa un delito o una falta en el espacio geográfico de la República, será penado con arreglo a la ley venezolana¹³.

Así mismo se dispone, que están sujetos a enjuiciamiento en Venezuela y se castigaran de conformidad con la ley penal venezolana:

1- Los venezolanos que, en país extranjero se hagan reos de traición contra la República y los que, unos contra otros, cometan hechos punibles según sus leyes.

2- Los súbditos o ciudadanos extranjeros que en país extranjero cometan algún delito contra la seguridad de la República o contra alguno de sus nacionales. En los dos casos anteriores se requiere que el sindicado haya venido al espacio geográfico de la República y que se intente acción por la parte agraviada, o por el Ministerio Público en los casos de traición o de delito contra la seguridad de Venezuela

En el caso de Colombia, se dispone con el mismo criterio la aplicación de la ley penal en el espacio fundamentada en la teoría de la territorialidad, por lo cual la ley penal colombiana se aplica a toda persona que la infrinja en el territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional¹⁴. Y la extraterritorialidad en los casos en que se cometa en el extranjero delito contra la existencia y la seguridad del Estado, contra el régimen constitucional, o contra el orden económico social, así como la extraterritorialidad por extensión que permite que la ley penal colombiana se aplique a la persona que cometa la conducta punible a bordo de nave o aeronave del Estado que se encuentre fuera del territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en los tratados o convenios internacionales ratificados por Colombia e igualmente al quien cometa la conducta a bordo

¹³ Artículo 3 del Código Penal de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁴ **Artículo. 14 ley 599 de 2000 por el cual se expide el Código Penal Colombiano. Se dice igualmente en ella que la conducta punible se considera realizada:**

1. En el lugar donde se desarrolló total o parcialmente la acción.
2. En el lugar donde debió realizarse la acción omitida.
3. En el lugar donde se produjo o debió producirse el resultado.

de cualquier otra nave o aeronave nacional, que se halle en altamar, cuando no se hubiere iniciado la acción penal en el exterior¹⁵.

Lo anterior como se ha mencionado, implica considerar estos aspectos al momento de elaborar la reglamentación por medio de los Acuerdos Específicos, que no es más que el reconocimiento de la potestad administrativa sancionadora que tienen los Estados para asegurar el cumplimiento y acatamiento por los particulares de las normas administrativas que expide, la cual se manifiesta en por lo menos cinco clases a saber: derecho penal por los delitos y penas, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política, los cuales son reconocidos y regulados por los países.

En este escenario emerge un aspecto que debe considerarse como es la voluntad o consentimiento de los Estados en obligarse por medio de un tratado, convenio o acuerdo que se manifestará mediante la firma de su representante, lo cual constituye fundamento para asumir compromisos en el ámbito internacional, ya sea bilateral o multilateralmente o por medio de mecanismos más profundos de integración como el derecho comunitario, donde en todo caso y en procura de un bienestar conjunto, reconocen la soberanía del otro o cederán parte de ella a un organismo que se encuentra por encima de ellos y con competencias similares a lo nacional pero con alcance supranacional, en procura de eliminar barreras al comercio y generar estrategias de cooperación y coordinación que les permitan a través de acuerdos regionales, avances hacia una integración común.

Al respecto se ha expresado que todo Estado tiene capacidad para obligarse internacionalmente lo cual puede manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido¹⁶.

¹⁵ Artículos 15 y 16 de la citada ley penal de Colombia.

¹⁶ Convención de Viena de los Tratados.

En relación con el derecho comunitario como mecanismo o acuerdo de integración más profundo y a más largo plazo, es reconocido en forma expresa por las constituciones de los dos países¹⁷.

Por medio de los mencionados acuerdos entre países ya sea de forma bilateral o multilateralmente los Estados expresan su voluntad de conjugar y coordinar esfuerzos para promover el desarrollo común de las naciones, y asegurar el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes¹⁸. Todo lo cual reitera el compromiso de Colombia y Venezuela consagrado en sus cartas constitucionales, de promover y favorecer la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones¹⁹.

A raíz del surgimiento del fenómeno de la mundialización de los mercados, se vislumbra cada vez más la **relatividad del concepto de la soberanía** de los Estados en procura del bienestar de sus administrados.

Es por ello que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno encuentran su conciliación por medio del concepto de la *supranacionalidad*, el cual permite que ante un conflicto entre ellos prevalezca el ordenamiento internacional dictado como expresión de la voluntad soberana de los Estados, con el reconocimiento de sus principios constitucionales que les inspiran, todo lo cual haya en la citada Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, artículo 27, su más clara expresión al establecer que, *una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado*.

Estos elementos del derecho tanto interno como subregional, son fundamentales para dar alcance a cualquier esquema de convivencia de los agentes o autoridades en un centro

¹⁷ La Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Fecha: Mayo 25 de 1995. No. de Rad.: C-228-95, en relación con el derecho comunitario ha expresado: *que el derecho comunitario, surgido como resultado del traslado de competencias en diferentes materias del quehacer normativo por los países miembros y las subsecuentes regulaciones expedidas por las autoridades comunitarias apoyadas justamente en tales competencias y atribuciones, ofrece la doble característica de un sistema preeminente o de aplicación preferencial frente al derecho interno de cada país miembro y con una capacidad de aplicación directa y eficacia inmediata, porque a las regulaciones que se expidan con arreglo al sistema comunitario, no es posible oponerle determinaciones nacionales paralelas que regulen materias iguales o que obstaculicen su aplicación, ni su eficacia puede condicionarse a la voluntad del país o de las personas eventualmente afectadas por una decisión*

¹⁸ Artículo 153 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁹ Artículo 227 de la Constitución de Colombia y 153 de la República Bolivariana de Venezuela.

binacional como el que se gesta, toda vez que permite crear conciencia en los funcionarios integrantes en el sentido que más allá de su particular deseo está el compromiso de los Estados y por ende de los gobiernos en la voluntad por la integración de sus países para lo cual han cedido parte de su soberanía al logro de dicho propósito.

Lo analizado hasta ahora permite afirmar que cualquiera sea el esquema que se adopte en materia de infraestructura para el buen desarrollo y la agilidad de las operaciones internacionales (Cenaf o Cebaf), el hecho de compartir las autoridades el mismo recinto no afecta en nada el concepto de la soberanía.

Primero porque ninguno de los Estados ha renunciado a su soberanía, simplemente han considerado fundamental la integración como el medio para ampliar sus mercados, fortalecer la solidaridad subregional, reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros y avanzar en el campo de la integración fronteriza.

Segundo porque los países de manera voluntaria han decidido darle contundencia a la integración como mecanismo idóneo para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social para lo cual suscribieron un Acuerdo con fuerza de Tratado que delimita lo nacional de lo internacional sin que se contrapongan. Pues el principio de la *supranacionalidad* las concilia, toda vez que los ámbitos de aplicación de una y otra hacen que la disposición nacional que contraría a la internacional tenga vigencia si se expidió con arreglo a la forma prevista en el ordenamiento interno, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado si de esta manera contraría el ordenamiento y obligaciones internacionales sea por acción cuando dicta una disposición que afecte los compromisos asumidos, o por omisión al abstenerse de remover los que son contrarios.

De igual manera las autoridades de ambos Estados al compartir el recinto o infraestructura propuesta mantienen los límites de sus territorios y su organización política y administrativa que les permite actuar de manera independiente.

Es necesario entonces realizar un análisis de las regulaciones de ambos países y visualizar así los escenarios nacional e internacional en la cadena del transporte, y de esta forma sacar las conclusiones que nos permitan la construcción de posibilidades referidas a los pasos de frontera requeridos para el presente trabajo.

Marco Legal Aplicable en Colombia y Venezuela

Marco Legal Aplicable en Colombia

El marco normativo nacional del transporte en Colombia arranca con la Constitución Política²⁰ que garantiza y otorga el derecho al transporte, al disponer que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional.

Así mismo uno de los principios fundamentales previstos en la norma de normas²¹ es que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

En el marco de lo previsto hasta aquí y como desarrollo de la misma libertad de tránsito garantizado en lo interno a los nacionales y en lo externo a los extranjeros en el marco de acuerdos suscritos²², se han dictado sendas normas que desarrollan las disposiciones y principios que favorecen la integración nacional e internacional del transporte como elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del país.

Es así como la Ley²³ por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se reglamenta la planeación en el sector transporte, determina que corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial, y que la libre circulación, permite que toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que

²⁰ Artículo 24, Constitución Política de Colombia 1991.

²¹ Art. 9º ibidem.

²² Artículo 100 de la C.P. dispone que, los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

²³ Ley 105 de diciembre de 1993.

establezca la ley, restringiendo dicha libertad a la existencia de razones de interés público, caso en el cual el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

Ahora bien, en el contexto de la infraestructura territorial la citada ley ha determinado el perímetro del transporte nacional que comprende el territorio de la Nación, en tal sentido la infraestructura del transporte a cargo de la Nación es aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países.

Esta infraestructura está constituida por:

- Las carreteras con dirección predominante sur - norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.
- Las carreteras que unen las troncales anteriores entre sí, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado²⁴, que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.
- Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica; esta conexión puede ser de carácter intermodal.
- Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros, mediante convenios o pactos internacionales.

Es igualmente reiterativa la norma estatutaria del transporte al determinar que la prestación del servicio público de Transporte Internacional, a más de las normas nacionales aplicables para el caso, se regirá de conformidad con los Tratados, Convenios, Acuerdos y prácticas, celebrados o acogidos por el país para tal efecto²⁵.

El transporte en Colombia es un servicio público esencial prestado por los particulares y a demás es un derecho fundamental o constitucional; así mismo deben considerarse

²⁴ ²⁴ Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.

²⁵ Ley 336 de 1996. Artículo 9°.

aquellas estructuras denominadas servicios conexos al transporte²⁶ que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, Aeropuertos, Puertos o Nodos y Estaciones, según el modo de transporte correspondiente, como los Cenaf o Cebaf, pues de acuerdo con la regulación, su control y vigilancia la ejerce el Ministerio de Transporte, aunque únicamente respecto de la operación en general de la actividad transportadora.

Así mismo debemos destacar la existencia de una regulación²⁷ interna que Establece los Centros Nacionales de Atención en Frontera -Cenaf - en los principales cruces de frontera. Incorpora ella de manera coordinada e integrada y en una primera etapa, las diferentes autoridades gubernamentales que intervienen en el control y fiscalización inmediata del tránsito internacional e interfronterizo de personas, vehículos y mercancías, y en una segunda etapa, aquellos servicios complementarios que brinden facilidades a los usuarios.

Esta disposición establece la dirección de los centros en cabeza de una Junta Administradora integrada por las autoridades nacionales responsables de las operaciones de transporte internacional, extendiéndola a los Alcaldes de los municipios fronterizos donde se ubiquen; En una primera etapa contempla la dotación de oficinas destinadas al servicio exclusivo de cada una de las distintas entidades que lo integran y bajo la custodia y responsabilidad de cada una de ellas, lo que implica el pago de los servicios, suministro y dotación de muebles y equipos y demás elementos en forma separada y en conjunto de los servicios de las zonas comunes.

De igual manera prevé la necesidad de que se suscriban para su funcionamiento contratos interadministrativos entre los entes de control y la entidad ejecutora como es el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y la disposición de Manuales de Funcionamiento aprobados por el denominado Consejo para la Coordinación del Transporte Internacional por Carretera²⁸, el cual lo integra la máxima autoridad jerárquica de los entes de control que conforman el Cenaf quienes reciben el mandato de evaluar la marcha de los Cenaf y el compromiso en la solución de los inconvenientes operativos.

²⁶ Artículos 27 y 28 de la Ley 336/96

²⁷ Decreto 0796 de 1991. Por la cual se establecen los Centros Nacionales de Atención en Frontera.

²⁸ Decreto 1946 de octubre 28 de 1996.

Este esquema de organización es anterior a la regulación subregional andina, sin embargo mantiene la misma estructura, pero a diferencia éste introduce el criterio de unidad funcional que favorece la conformación como ente binacional.

Ley de Fronteras

Consideramos también en el marco del presente análisis hacer mención de uno de los instrumentos que en Colombia ha permitido el desarrollo de las zonas de frontera como lo es la ley 191 de 1995 dictada en desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, y tiene por objeto establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

Esta norma ha dispuesto de manera imperativa en lo relacionado con la infraestructura física y administrativa de las zonas de frontera, que los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales relacionados con el comercio exterior abrirán oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf), y que para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley, el Banco de Comercio Exterior apoyará debidamente las actividades de comercio internacional en la Zonas de Frontera incluyendo el establecimiento de oficinas²⁹.

En igual sentido se faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores y al de Transporte para establecer acuerdos con los países fronterizos cuyo objeto sea el transporte transnacional y transfronterizo de pasajeros y mercancías por carretera y fluvial, servicio que deberá ser prestado por transportadores colombianos y del país vecino, legalmente constituidos.

Así mismo se establece que el Gobierno Nacional deberá tramitar acuerdos con los países vecinos en materia aduanera y arancelaria, con el fin de permitir la aplicación armónica de regímenes de excepción a ambos lados de la frontera.

Ahora bien, la citada norma fue desarrollada³⁰ para definir las zonas fronterizas destinatarias de los beneficios antes mencionados, correspondiendo en el Departamento de Norte de Santander a: el área metropolitana de Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán,

²⁹ Artículos 38 y 39.

³⁰ Decreto numero 1814 y 2036 de 25 de noviembre de 1995

Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama, adicionada luego con los municipios de Ocaña, Bochalema, El Carmen, Convención y Teorama.

En igual sentido se crearon las denominadas zonas Especiales Económicas de Exportación con condiciones legales especiales, para la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para exportación comprendidas dentro de los límites territoriales de ciertos municipios, y sus Areas Metropolitanas creadas por ley como la ciudad de Cúcuta, en el departamento de Norte de Santander³¹. En igual sentido y con el fin de dotar de condiciones que incentivarán la realización de proyectos agroindustriales y promover y facilitar su desarrollo económico y social, generando exportaciones, divisas y empleo, se dieron a crear las Zonas Francas Transitorias Especial, considerada como el área geográfica delimitada del territorio aduanero nacional ubicada en Zona de Frontera, en la cual se aplica la normatividad especial en materia aduanera a fin de generar exportaciones y divisas para el desarrollo para la región³².

Marco Legal Aplicable en Venezuela³³

El marco regulador del transporte en Venezuela nace con la garantía constitucional del derecho civil que tiene toda persona de transitar libremente y por cualquier medio en el territorio nacional, trasladar sus bienes y pertenencias en el país o sacarlos, con la limitaciones que establezca la ley³⁴.

Corresponde al Ministerio de Infraestructura la regulación, supervisión y control del transporte terrestre en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias del Municipio. Lo cual es un desarrollo propio de su organización política como Estado federal descentralizado con corresponsabilidad de éste con los entes Municipales.

El Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre adscrito al Ministerio de Infraestructura, posee personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la República, con autonomía financiera, administrativa, organizativa y técnica, es el ente de regulación nacional.

³¹ Ley 677 de 3 de agosto de 2001

³² Decreto 2174 del 11 de diciembre de 1995

³³ Publicado en Gaceta Oficial N° 37.332 de fecha 26 de noviembre del 2001

³⁴ Artículo 50 de la Constitución.

Los servicios conexos al transporte terrestre son aquellas actividades que complementan el transporte y que solo pueden ser prestados previa obtención de la correspondiente autorización de la autoridad competente, considerándose en ellos los terminales de pasajeros públicos o privados, los paradores viales de pasajeros, turismo y carga, los terminales generadores, transferencia e intermodales de carga, entre otros, correspondiendo a la ley el establecimiento de sus normas de organización, funcionamiento, control y fiscalización, sin perjuicio de las competencias municipales.

El servicio de transporte terrestre público de pasajeros y de carga internacional se rige por los acuerdos, convenios y tratados internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela y por las disposiciones contenidas en el presente Decreto Ley y su Reglamento, lo cual involucra el concepto de supranacionalidad y del principio *pacta sunt servanda*³⁵.

La prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros y de carga se reserva para los venezolanos y extranjeros residentes. Las empresas extranjeras de transporte terrestre autorizadas para prestar el servicio de transporte terrestre internacional, no podrán realizar transporte nacional o local, salvo por lo dispuesto en los convenios y tratados internacionales.

Esta disposición mantiene el alcance de la norma comunitaria andina que proscribe el transporte nacional prestado en vehículos de matrícula extranjera y lo elevan a la categoría de publicidad engañosa y susceptible de sanciones por las legislaciones nacionales³⁶.

En materia de infraestructura se declaran vías de comunicación nacionales las siguientes:

Los puentes que formen parte de las carreteras antes indicadas aunque se encuentren dentro de los límites de un estado.

4. Las autopistas, aunque se encuentren dentro de los límites de un estado.

³⁵ "Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", Artículo 26 de la Convención de Viena.

³⁶ Artículos 154 y 202 de las Decisiones 398 y 399, respectivamente.

5. Las incluidas en los acuerdos internacionales celebrados por la República, las que pertenezcan al sistema vial estratégico fronterizo y de seguridad y defensa nacional.
6. Las que sirven de acceso a otros modos de transporte y las de conexión nacional e internacional.
7. Las que además de servir al tráfico local o estado, sirven al tráfico nacional e internacional.

Por lo cual ha de tenerse en cuenta que en ambos países la competencia de los entes de transporte debe complementarse con lo que al respecto dispongan los organismos nacionales competentes de transporte y por tanto coordinador con las demás autoridades de su país de la aplicación de los aspectos operativos y de procedimiento establecidos.

Esta atribución al ente estatal de transporte desborda entonces lo meramente nacional imponiéndole en lo subregional definir aspectos operativos en cabeza del mismo ente competente. Sin olvidar que al involucrar el elemento de la bilateralidad y con él el de la soberanía y la supranacionalidad, tendrá que considerar a la entidad que ejerce dicha función cuando conlleva la suscripción de acuerdos que exigen la voluntad de los Estados.

Debemos desde ahora reconocer como un referente el avance que a nivel andino se ha dado con la expedición de Decisiones que han fijado el marco de los citados acuerdos específicamente para los Cenaf y Cebaf, lo cual les permite a los países desarrollar acciones conjuntas para el logro el mejor aprovechamiento de espacios físicos comunes y de la infraestructura y servicios necesarios de integración y desarrollo fronterizo para la libre circulación de personas, bienes y servicios.

Integración y Desarrollo Fronterizo³⁷

Uno de los instrumentos que ha contribuido en la orientación de los países por profundizar la Integración y el desarrollo Fronterizo, el mejoramiento cualitativo de la calidad de vida de los pobladores, así como la modernización de las instituciones allí localizadas para que el proceso y ejecución de una Política Comunitaria sea en la práctica el componente esencial

³⁷ Decisiones 439, 501 y 502

del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional, es la Decisión 459 mediante la cual se dicta la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.

Esta regulación es de las denominadas marco, pues constituye un instrumento o componente fundamental y estratégico que los países deberán desarrollar necesariamente mediante acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales como reglas insustituibles en procura de alcanzar los fines de la política comunitaria para las zonas de frontera y si es que se quiere en verdad profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de un mutuo beneficio, el desarrollo de la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza con el aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas, contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

Otro de los aspectos relevantes de la citada decisión son los Lineamientos Generales que orientan la ejecución de la Política Comunitaria en materia fronteriza y a nuestro modo de ver constituyen la base que permitirá construir un compromiso sólido de los países para la puesta en marcha de un marco institucional, ellos son³⁸:

Otra regulación que constituye un avance en el proceso de facilitación al proceso de integración lo constituye la Decisión 501 que crea las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) definidas como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

La norma determina en términos generales, el ámbito de las ZIF; objetivos; criterios para su delimitación mediante mecanismos bilaterales como acuerdos binacionales; acciones que comprometan la iniciativa de los sectores públicos y privados en la financiación de planes, programas y proyectos de las ZIF y; estímulos fiscales y facilidades más favorables siempre que no vulneren el ordenamiento subregional, así como el compromiso de los PM de establecer o adecuar sus ZIF y planes al esquema previsto en la citada regulación.

³⁸ Artículo 4 Íbidem.

Con el establecimiento de las ZIF se pretende generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros

Entre Colombia y Venezuela existe un acuerdo del mes de marzo de 2006 entre las dos Cancillería que contó con el apoyo de las gobernaciones del Departamento de Norte de Santander y el Estado del Táchira, a partir de un trabajo de tipo académico realizado por las Universidades Francisco de Paula Santander y Libre de Cúcuta y la de Los Andes de San Cristóbal y que contó con el apoyo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el cual establece una ZIF que incorpora a 27 municipios de las dos regiones.

Seguramente se realizará un trabajo coordinado entre las dos gobernaciones para la planeación, gestión y desarrollo de programas y proyectos de carácter binacional en la ZIF, los cuales tendrán un importante impacto en el desenvolvimiento de los pasos fronterizos que vinculan los dos países precisamente entre municipios que quedaron incorporados a la ZIF.

Finalmente la **Decisión 502** que regula los Centros Binacionales de Atención en Frontera, CEBAF en la Comunidad Andina, los define como el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

El objetivo específico de la norma es la Implantación de un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera, evitando así la duplicidad de trámites, facilitando el registro de información, la promoción del transporte internacional directo y la capacitación de los agentes de control y los usuarios.

Ahora bien, la norma no obliga a los países a crear los Cebaf, siendo entonces facultativo su establecimiento conforme las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera, sin embargo la voluntad de los mismos deberán expresarla mediante la celebración de Acuerdos Específicos. Estos deben consignar las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y los necesarios para su funcionamiento.

De igual manera la Decisión determina la organización interna del Cebaf cuya gestión estará a cargo de la Junta de Administradores compuesta por los funcionarios nacionales competentes designados por el país

Debemos señalar que el primer acuerdo entre países de la CAN que desarrolla la Decisión 502 es el Acuerdo Específico suscrito entre Bolivia y Perú tendiente a facilitar el tránsito de personas, vehículos, mercancías y equipajes por el CEBAF de Desaguadero³⁹.

En el se distinguen dos regímenes que siempre deberán considerarse al momento de suscribirse Acuerdos entre los países que pretenden compartir instalaciones comunes, y es el eminentemente administrativo o de funcionamiento interno el cual se deberá quedar plasmado en el reglamento interno de organización y funciones, y la armonización de los procedimientos de trabajo servicios básicos, fórmulas que garantice la operatividad del CEBAF de manera óptima, de resolver propuestas y consultas de las diferentes instituciones que intervengan en los servicios complementarios y de los usuarios, etc..

Es así como el acuerdo dispone que los servicios básicos ofrecidos en el CEBAF Desaguadero serán prestados en forma permanente todos los días del año y de acuerdo al horario dispuesto por la Junta de Administradores. De igual forma que los Funcionarios pertenecientes a las entidades que integran el CEBAF Desaguadero, que se encuentran prestando servicios en el territorio de la otra parte, se sujetarán al régimen laboral, de remuneraciones y de seguridad social de sus respectivos países.

Y en segundo lugar las consideraciones necesarias referidas a la aplicación de leyes y regulaciones nacionales de cada país lo cual involucra los temas de la jurisdicción y competencia aplicables en el límite internacional como expresión y reconocimiento de las soberanías nacionales⁴⁰.

No debemos perder de vista la existencia de un acuerdo entre Colombia y Venezuela para establecer el primer Cebaf en Paraguachón del lado venezolano que atendería el tráfico

³⁹ Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XXII - Número 1196, del 12 de mayo de 2005.

⁴⁰ **Artículo 12°.-** Ambos países se prestarán mutua cooperación para el pleno ejercicio de las funciones de los organismos que operen en el CEBAF Desaguadero, en especial, el inmediato traslado de personas y bienes hasta el límite internacional, a fin de que se sometan a leyes y jurisdicción de las autoridades bolivianas o peruanas, según sea el caso.

vehicular y el comercio y paso de personas que transitan por la troncal del caribe y que une el Departamento de la Guajira colombiana con el Estado de Zulia en Venezuela y por la que circula también un importante volumen de carga. Las instalaciones que se van a utilizar son las recientemente construidas por el SENIAT (aduana de Venezuela).

Por lo tanto resulta fundamental tener en cuenta toda la normativa andina que ha sido aceptada por los dos países, para dotar a los Cebaf que se proyectan entre Cúcuta-San Antonio y Ureña del instrumento o marco bilateral especial que regule su establecimiento (Acuerdo) y del instrumental que le permita funcionar (reglamento interno), los cuales se plasman como anexos de propuesta en el presente trabajo, los cuales se constituyen en instrumentos que permiten dar claridad y crear conciencia en los países y en los funcionarios de las instituciones nacionales del compromiso que adquieren como agentes gestores y facilitadores en la prestación del servicio de control integrado y así mismo de transparencia para el usuario.

Consideraciones a los compromisos adquiridos por Colombia y Venezuela

- Debemos destacar en el marco de regulación y compromisos entre Colombia y Venezuela que se incorporan como Anexo..., la amplitud de temas y la buena voluntad que evidencian ambos países al suscribirlos, sin embargo la práctica cotidiana de las demoras y dificultades que tiene el transporte carretero fronterizo e internacional, las mercancías y los pasajeros, y la realidad fronteriza muestran un marcado y sistemático incumplimiento de ellos.
- En efecto, a excepción del Estatuto de Régimen fronterizo y el Acuerdo de Tonchalá que mantienen su vigencia y propenden por facilitar el tránsito de personas y vehículos lo cual ha permitido una fuerte integración de los municipios de la zona, las declaraciones y actas de entendimiento entre los dos países se constituyen en instrumentos de evaluación de los compromisos asumidos pero con pobres realizaciones. Son ejemplo de ello los estudios para construcción de la aduana que servirá para el CEBAF de Paraguchón – Guarero y la adecuación de las infraestructuras en San Antonio y Villa del Rosario, así como la dotación en el cruce de frontera de Puerto Santander – Boca de Grita de instalaciones mínimas para las autoridades que datan del año 1988 y que pese a haberseles fijado fechas límite se han materializado parcialmente a la fecha.
- En materia aduanera abundan las actas de entendimiento suscritas desde el año 1988 por los directores de ambas aduanas en temas como la homologación de horarios de atención aduanera que si bien se ha logrado presenta obstáculos por la

ausencia de armonización de las normas aduaneras de ambos país que exigen para la importación y exportación documentos y trámites diferentes pues los sistemas de control aduanero son diversos, y pese a que la aduana de San Antonio adaptó sus instalaciones e infraestructura para agilizar el comercio ella es insuficiente y en la aduana de Colombia se continúan realizando los trámites en la ciudad de Cúcuta, todo esto no obstante el compromiso de las entidades financieras que vienen trabajando hasta el medio día del día sábado a fin de facilitar los procesos de aduanamiento y desaduanamiento.

- El transbordo que deben hacer los camiones de placa extranjera que ingresan al territorio venezolano amén de la exigencia del enganche y desenganche de la unidad tractora a una de matrícula de ese país, adicionada la exigencia de que el conductor de la unidad de transporte sea de nacionalidad venezolana, constituye otro de los factores que incide negativamente en la agilidad plasmada como propósito y compromiso de los dos países en los instrumentos binacionales toda vez que los camiones deben ingresar a la zona primaria aduanera a fin de realizar los trámites de aduanamiento y desaduanamiento de las mercancías generando mayores tiempos en los procesos logísticos.
- Acuerdos binacionales como el tope mínimo de la canasta básica, intercambio de información y delimitación de un área fronteriza para aplicación de un régimen aduanero especial, hasta la fecha continúan siendo los temas recurrentes en las agendas de las Comisiones binacionales, sin desconocer los lentos avances que existen en temas puntuales como la colaboración entre las autoridades para la solución de dificultades operativas que se evidencian con el testimonio de los funcionarios que ratifican los usuarios.
- En materia de cooperación fito y zoosanitaria el acuerdo de cooperación y coordinación suscrito en 1991, el cual se basó en el Convenio Colombo Venezolano de Sanidad Animal firmado el 27 de febrero de 1972, ha permitido algunos avances en la simplificación de trámites de importación y exportación y comercio de productos y subproductos de origen vegetal y animal entre ambos países, así como la expedición de permisos fitosanitarios de importación sin determinar la cantidad a importar, la no exigencia de permisos fito o zoosanitarios a aquellos productos y subproductos de origen animal y vegetal que por su constitución física y por los procesos de transformación a que han sido sometidos no conllevan el riesgo de ser portadores o dispersores de plagas, enfermedades o malezas nocivas para la salud animal y la sanidad vegetal de los dos países; De la misma manera se han establecido mecanismos de acreditación de las compañías de fumigación en los

dos países para la aplicación de tratamientos cuarentenarios en los lugares de origen , con el fin de facilitar y agilizar el transporte en los sitios de salida o ingreso de las mercancías de las dos naciones.

- Debe destacarse igualmente que a nivel de los compromisos de ambos países existe una propuesta conjunta de un Acuerdo Interinstitucional de Transporte Público interfronterizo por Carretera (carga y pasajeros) en cumplimiento de lo acordado por los Ministros de Obras de los dos países mediante Acta de entendimiento del 18 de junio de 1990 mencionada en el punto 11, el cual se propuso desde el año 1992 pero solo se viene a negociar en el año 2001 con el intercambio de comentarios por parte de las autoridades de transporte, comercio y cancillería de ambos países cuya finalidad es la facilitación de este servicio que se realiza en los ejes viales de Maracaibo – Riohacha, viceversa; Cúcuta – Puerto Santander – El Vigía viceversa y Cúcuta- Arauca, viceversa; por el corredor de Cúcuta – San Antonio- San Cristóbal – La Pedrera – El Amparo – Arauca.

Los aspectos más relevantes del mismo son los siguientes:

1. Establecimiento de un régimen especial para el transporte interfronterizo por carretera que se realice en los citados ejes viales.
2. La prestación del transporte interfronterizo únicamente por empresas de transporte público terrestre automotor de uno y otro país legalmente constituidas conforme su legislación de origen y en vehículos de matrícula de una u otra nacionalidad, cumpliendo determinados requisitos que son similares a los exigidos a nivel andino⁴¹ y con el otorgamiento de sendos permisos vigentes por dos años renovables para el transporte directo.
3. Se da preferencia a las empresas solicitantes que tenga su sede en la zona fronteriza y no se concede el permiso a las autorizadas para el transporte internacional.

El proceso de negociación como se ha destacado, ha venido avanzando con la presentación de propuestas y de contrapropuestas de modificación y adiciones al proyecto presentado en lo que corresponde a los ejes viales preestablecidos en especial el de Cúcuta- Arauca que posee una especial connotación para Colombia toda vez que le permite comunicación y tránsito de personas, vehículos y de mercancías necesarias para

⁴¹ Decisión 398 y 399.

el abastecimiento de esta zona todo lo cual se ha facilitado pues constituye el desarrollo de la servidumbre de paso por territorio venezolano prevista de tiempo atrás por el Estatuto Fronterizo suscrito entre los dos países⁴²; así mismo se pretende la modificación de la naturaleza de las empresas prestadoras del servicio de transporte por una de naturaleza binacional en busca de una real integración y estímulo a la inversión privada binacional.

Sin embargo el proceso de negociación ha quedado interrumpido lo cual resulta frustrante a nuestro modo de ver pues este tipo de acuerdos permitiría formalizar el transporte interfronterizo, fomentar las alianzas binacionales y de una vez por todas deslindarlo de la operación internacional favoreciendo así la implementación de los controles unificados.

Marco Institucional y legal del Cono Sur comparado con lo binacional Colombo-Venezolano

Resulta de gran contribución al presente estudio hacer referencia a la experiencia de los pasos de frontera en los países del Cono Sur los cuales poseen una normatividad para la implementación de los Centros de Control Integrado, y si bien en ellos no se ha logrado la integración de procedimientos y sistemas en su totalidad, debe valorarse el esfuerzo que hacen los países por unir la palabra a la acción, pues desde la década pasada existe una normatividad destinada a promover la aplicación de sistemas de control integrado en la frontera con diferentes modalidades y grados de implementación, desde un esquema tipo CENAF como el de Iguazú, hasta el de un CEBAF unificado, y un Centro Unificado de Frontera CUF en Santo Tomé⁴³.

De igual manera es importante considerar que en estos esquemas la población local ha experimentado los beneficios del proceso de implementación de los controles integrados por la facilitación del tránsito y ha permitido descubrir potencialidades económicas, lo cual es fundamental en el propósito de acercamiento de los pobladores de la zona fronteriza que siempre observarán con temor y desconfianza este tipo de iniciativas.

Los controles en frontera existentes⁴⁴ en el Cono Sur para la implementación de los Centros de Control Integrado (CCI) o las Áreas de Control Integrado (ACI) en los pasos de

⁴² Estatuto de Régimen Fronterizo de 1942.

⁴³ Documento "Control Integrado en la Frontera entre Argentina y Brasil". Informe de la visita a los pasos de frontera. Abril de 2005. Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina Nacional de Desarrollo Fronterizo y Regional.

⁴⁴ Acuerdo de Recife entre la República de Argentina, República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República oriental de Uruguay. Y Resolución N° 8/94 para las fronteras del MERCOSUR.

frontera, se enmarcan en Acuerdos de Alcance Parcial donde se establecen simplemente criterios generales para la implementación de los controles integrados que si bien se asemejan a las disposiciones previstas a nivel Andino, revisten para los países que los suscriben y por ende para sus autoridades, un alto nivel de compromiso político que les permite actuar en centros ubicados a ambos lados de la frontera o en instalaciones únicas (Centro Unificado de Frontera).

El Acuerdo de Recife es un ejemplo de un instrumento marco que habiendo sido suscrito por los países del MERCOSUR tiene como finalidad establecer las medidas técnicas y operativas que regularán los controles integrados en frontera. Este marco de regulación que fue suscrito el 29/09/2000 y entra en vigencia a partir de la fecha de su suscripción por los países signatarios⁴⁵ posee a su vez un protocolo que lo incorpora y otros adicionales que lo reglamentan, es decir que los países que lo suscriben acuerdan a través de éstos mecanismos instrumentar aspectos operativos puntuales para regular los controles integrados.

Se define en él lo relativo al control integrado y al área de control integrado y sienta las bases operativas para su funcionamiento. Sin embargo son los protocolos suscritos con posterioridad por los países los que le imprimen el verdadero sentido práctico y de compromiso a este acuerdo marco, pues en ellos se reglamentan en detalle procedimientos operativos que al ser suscritos por todos los países garantizan la uniformidad al momento de aplicarse en cualquiera de los pasos de frontera, lo cual resulta lógico en un esquema de integración que se fundamenta en la armonización de las regulaciones internacionales por lo cual los controles relativos a los medios de transporte de pasajeros y cargas que sean ejercitados en el Área de Control Integrado por parte de los funcionarios competentes de los Estados Partes, se ajustan a lo estatuido en las normas de aplicación emergentes del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur y toda otra norma complementaria y/o modificatoria que se dicte⁴⁶.

⁴⁵ ARGENTINA lo hace mediante el Decreto N° 415 de 18/03/1991 (CR/di 274); BRASIL: Decreto N° 3.853 de 29/06/2001. Nota N° 145 de 02/07/2001 (CR/di 1265); PARAGUAY: No se cuenta con la información de la puesta en vigencia URUGUAY: Decreto N° 390/001 de 09/10/2001. Diario Oficial N° 25.869 de 17/10/2001 (SEC/di 1572).

⁴⁶ Artículo 38 del Protocolo Adicional Reglamentario de Recife.

Otro aspecto a considerar en el citado acuerdo marco es el relacionado con las definiciones, especialmente aquella que permite diferenciar al “país sede” del “país limítrofe”.

En efecto, se entiende por el primero a aquel en cuyo territorio se encuentra el Área de Control Integrado, y el segundo al que está vinculado por un punto de frontera con el país sede. Son útiles estas definiciones pues permiten considerar la existencia de infraestructuras de control integrado ubicada totalmente en el territorio de un país pero en la cual estarán los funcionarios de ambos países encargados de realizar el control integrado. Por esta razón se ha previsto por los países que la jurisdicción y la competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe se considere extendida a dicha área, lo cual resulta de suma utilidad para la finalidad del ejercicio de las respectivas funciones de control, pues de otra manera y en esquema de soberanía absoluta, no podrían realizarse.

La regulación andina igualmente posee una Decisión marco⁴⁷ en la cual se consignan muchos de estos aspectos, sin embargo mientras el protocolo de reglamentación del Acuerdo de Recife fija procedimientos únicos, la andina determina criterios para el funcionamiento de las áreas y delega en los países su implementación por medio de los **Acuerdos Específicos** en los cuales se consignarán disposiciones que regulen asuntos jurídicos, incluyendo la jurisdicción y competencia y operacionales que en una primera etapa son armonizados o compatibles y que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos. Esta gradualidad es inconveniente y se constituye actualmente en un obstáculo para el buen funcionamiento de los controles fronterizos pues las autoridades en muchos casos apelan a la aplicación de normas nacionales en detrimento del ordenamiento subregional.

Otro de los elementos que debe destacarse de la regulación Recife es que la facultad que tienen los organismos nacionales competentes, adicional a la coordinación entre ellos es la que les permite concertar acuerdos operativos y adoptar sistemas que complementen y faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, suscribiendo para ello los actos pertinentes para su aplicación, los cuales si bien no constituyen una practica generalizada se vienen aplicando en fronteras como la de Argentina y Brasil⁴⁸ con la emisión de documentos específicos entre autoridades para

⁴⁷ Decisión 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.

⁴⁸ Santo Tomé – Sao Borja.

facilitar el control del tránsito vecinal fronterizo.

En este sentido la experiencia en materia de regulación entre los países andinos es mayor, pues como veremos en el caso de Colombia y Venezuela abundan los compromisos binacionales para la facilitación de la integración y el desarrollo fronterizo en diversas materias, experiencia que debería capitalizarse a fin de fortalecer aspectos operativos que permitan la implementación de los controles entrambos.

En materia de soberanía Recife⁴⁹ establece que los funcionarios competentes de cada país ejercen en el Área de Control Integrado sus respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte siguiendo las siguientes reglas:

- a. La jurisdicción y la competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe se considerarán extendidas a dicha Área.
- b. Los funcionarios de ambos países se prestarán ayuda para el ejercicio de sus respectivas funciones en dicha Área, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el servicio.
- c. El País Sede se obliga a prestar su cooperación para el pleno ejercicio de todas las funciones ya mencionadas y, en especial, el traslado de personas y bienes hasta el límite internacional a fin de que se sometan a las leyes y a la jurisdicción de los tribunales del País Limítrofe, cuando sea el caso.
- c) Deberá considerarse, a los efectos del control aduanero, como extensión del Área de Control Integrado, a la vía terrestre, establecida de conformidad entre los Estados Partes, comprendida entre las instalaciones del Área de Control Integrado y el Punto de Frontera.
- d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el literal anterior, todos los procedimientos relativos a los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, deberán ejecutarse exclusivamente en el Área de Control Integrado.

Estos elementos son importantes porque constituyen el reconocimiento recíproco que los países se hacen de su soberanía o autodeterminación en los controles, lo que les permite actuar en forma complementaria, ajustados a procedimientos únicos reconocidos y aceptados por ellos en el protocolo reglamentario.

⁴⁹ ARTICULO 3 Acuerdo Recife.

Bilateralmente los dos países pueden acordar los aspectos jurídicos, de jurisdicción y competencia en Acuerdos Específicos; con lo cual no se favorece el propósito de la unificación de los controles, por lo cual consideramos que el modelo del acuerdo que se consigna como Anexo I y el suscrito “Reglamento de Organización y Funciones de la Junta de Administradores del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Desaguadero” entre Bolivia y Perú, son fundamentales como contribución a esa unificación de reglas de funcionamiento de los Cebaf al determinarse condiciones marco.

La experiencia del Cono Sur permite considerar también dificultades en la implementación de los controles integrados pero con mecanismos de solución que pueden capitalizarse en los pasos de frontera binacional

En primer lugar existe un seguimiento de las negociaciones bilaterales de los Estados que han establecido controles integrados en sus diversas modalidades, para lo cual se han designado organismos coordinadores y funcionarios locales con tareas y facultades inherentes a la coordinación de las actividades comunes del lugar y el cumplimiento de responsabilidades que se les asignen e impartan, lo cual no implica supremacía, dirección o control sobre la actuación de cada organismo interviniente de los Estados parte en el ACI; esto resulta fundamental tenerlo en cuenta e incluirlo en los reglamentos internos que se formalicen a fin de no generar prevenciones entre los funcionarios de los países que en cualquier latitud son sensibles al tema en razón al respeto de las jerarquías internas y de la soberanía nacional.

Lo anterior exige el compromiso de los países como efectivamente se da con la suscripción de las resoluciones que obligan a poner en vigencia las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para su funcionamiento señalando a los organismos responsables, lo cual facilita la detección de incumplimientos. Pues se da el caso que a pesar de compartir las instalaciones se pueden detectar inconvenientes como ocurre en el ACI entre Argentina y Brasil en Paso de los Libres/Uruguayaza donde no existe integración entre sus sistemas, se ocupan ambientes separados, y se presenta la ausencia de las instituciones brasileñas, lo que impide realizar control integrado, adicionada la carencia de condiciones adecuadas; En respuesta a esta situación se ha generado el compromiso de los dos países mediante un proyecto de ampliación de la infraestructura con lo cual se ha superado esta dificultad.

La existencia de un Convenio marco y su respectivo protocolo ha facilitado en el Cono Sur la celebración y el cumplimiento de los acuerdos bilaterales entre los países los cuales son

desarrollo o adición de aquellos.

Es así como mediante instrumentos bilaterales se han definido controles entre Argentina y Chile, Bolivia y Argentina, Brasil y Argentina. De manera específica encontramos el paso Santo Tomé- Sao Borja cuyo control se realiza bajo el concepto de Cabecera Única⁵⁰ ubicada en Santo Tomé (Argentina) en instalaciones administradas bajo el esquema de concesión, constituyendo este un esquema funcional modelo de integración de autoridades de ambos países y de infraestructura adecuada para la atención de turistas, el estacionamiento de camiones y el control de la carga con trámites aduaneros. Sin embargo en él se presentan situaciones aún no superadas como la ausencia de una armonización normativa aduanera e informática y la no homologación en horarios que causan sobrecostos por sobretasas no obstante la agilidad en los trámites, pues la carga en un 90% es liberada el mismo día.

Otra de las experiencias a considerar es la existente entre Chile y Argentina quienes han suscrito un Tratado⁵¹ que regula los controles integrados en frontera con reglas y compromisos claros de colaboración para la aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia aduanera, migratoria, sanitaria y de transporte del país limítrofe relativas al control, las cuales han acordado, son aplicables y tienen plena vigencia en el área de control integrado, lo cual es un claro ejemplo del reconocimiento de la soberanía de un Estado hacia el otro y viceversa, pues se entiende que la jurisdicción y competencia de los órganos y funcionarios del país limítrofe se consideran extendidas hasta dicha área, lo cual es la ratificación de lo previsto en el Acuerdo marco.

Así mismo, el país que es considerado Sede del otro se obliga a prestar su colaboración para que él mismo ejerza plenamente todas las atribuciones legales, reglamentarias y administrativas de los funcionarios del país limítrofe para el traslado de las personas y bienes hasta el límite internacional a los fines del sometimiento a las leyes y jurisdicción de los Tribunales de éste Estado. En igual sentido existe el compromiso de las autoridades de ambos Estados de prestarse ayuda para el desarrollo de sus respectivas funciones en el área y en la investigación y prevención de infracción a las disposiciones vigentes, todo lo cual constituye la aplicación y el reconocimiento del principio de la autodeterminación de un Estado y el ejercicio del poder público, característica esencial de la soberanía.

⁵⁰ Todos los procesos de control son efectuados por funcionarios de ambos países en instalaciones únicas en la frontera.

⁵¹ Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre controles integrados de Frontera de 1997.

Resulta innegable el avance que en la práctica han alcanzado los países del MERCOSUR en materia de implementación de los controles integrados y no obstante las dificultades los han ido superando en la marcha. Esto debería servir de ejemplo en los países de la CAN donde se posee un marco jurídico muy de avanzada que consagra un “debe ser” que permitiría fácilmente a los países arrancar en un esquema de controles unificados superando las dificultades propias en la marcha del proceso que decidan iniciar con voluntad hacia la facilitación del tránsito de personas y vehículos.

Conclusiones y Recomendaciones

1. Resulta fundamental que los países al considerar la creación de una infraestructura de control ya sea yuxtapuesta o compartida sean concientes del hecho que la soberanía nunca podrá ser un obstáculo para el ejercicio de sus funciones propias, pues éstas pueden estar enmarcadas en normas de orden supranacional (migratorias, aduaneras, sanitarias y de transporte) previamente aprobadas y por ende reconocidas por los países o por acuerdos bilaterales.
2. La soberanía es un concepto que encarna el poder político de los Estados, por lo tanto ella no ha desaparecido con los sistemas de integración vigentes, o con los acuerdos bilaterales que se acuerden, ni por el hecho de compartir los países una sola infraestructura, pues en estos esquemas lo que se pretende es la búsqueda de un propósito común en un marco de cooperación, así como la asignación de funciones, delegación de responsabilidades, sin limitar el poder soberano de los Estados, ni la identidad política, ni la independencia, ni menos colocar en una situación de sumisión o dependencia al otro. Esto queda ratificado con el hecho cierto que el Cebaf no está fundamentado en la noción o concepto de extraterritorialidad, por lo que tal y como se ha afirmado, los funcionarios ejercen sus funciones de control solo hasta el límite territorial, y en términos de funcionalidad práctica como Estado residente y Estado limítrofe.

Esto ocurrirá sin perjuicio de que los países convengan que para los casos en los que el CEBAF se encuentra ubicado totalmente en el territorio del país sede o residente y para efectos del control integrado, se pueda extender la jurisdicción y competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe al área de control integrado, prestándose la colaboración necesaria para tal fin.

3. Debe considerarse en los Acuerdo Específicos el tratamiento que dan los Estados al concepto de la territorialidad normativa que implica y determina que las leyes son

obligatorias para todos los individuos tanto nacional como extranjero, que se encuentran en el territorio del respectivo Estado así sea de tránsito y dentro de sus límites geográficos que delimitan el territorio, salvo lo dispuesto por Tratados públicos.

En consecuencia debe existir claridad en el tratamiento que las autoridades den al ámbito de aplicación de la ley de cada uno de sus Estados en el espacio o límite geográficos que delimita su territorio.

4. La autodeterminación de un Estado y el ejercicio del poder público con superioridad a los demás Estados es la característica esencial de la soberanía, pues ella se traduce en el gobierno pleno de su población asentada en su territorio. De ahí que las autoridades de ambos Estados al compartir el recinto o infraestructura propuesta mantienen los límites de sus territorios y su organización política y administrativa que les permite actuar de manera independiente y en las mismas condiciones y efectos jurídicos como sí las estuvieran desarrollando en su país.
5. En materia de infracciones ajenas al control que se ejerce en los citados recintos, es claro que un País estará limitado a actuar hasta el límite de su territorio sin ser competente para juzgarlo, pues debe entenderse que un Estado no puede intervenir en el territorio de otro y debe abstenerse de realizar actos de carácter oficial en espacios de supremacía extranjera sin permiso del Estado territorial⁵².
6. La existencia de una regulación marco⁵³ que de las bases para el establecimiento y funcionamiento de los CEBAF, facilita la elaboración de un acuerdo o convenio bilateral para su implementación, pero también podría adoptarse por un Acuerdo Bilateral que conserve los alcances de la norma andina que ha sido negociada y aceptada en su redacción actual por los dos países. Dado lo anterior nos permitimos proponer un documento al respecto que consta como Anexo II, así como se incluye una Propuesta de Manual de Funcionamiento o Flujo grama para un Cebaf preparado por un Grupo de Transporte Internacional del Ministerio de transporte de Colombia, que consta como Anexo III.
7. Una fortaleza o clara ventaja y experiencia que poseen los países de la CAN y en especial Colombia y Venezuela es la amplia regulación (Acuerdos, compromisos,

⁵² Carta de derechos y deberes económicos de los Estados. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 3281 (XXIX), 12 de diciembre de 1974.

⁵³ Decisión 502 de la CAN.

actas de entendimiento, etc.) que les permite avanzar en la elaboración de esquemas de control integrado y de armonización de procedimientos que se irán reforzando en el mediano y largo plazo. No obstante se evidencia al analizar los instrumentos y compromisos asumidos, una pobre realización de ellos.

8. La existencia de un CENAF en la zona de Villa del Rosario en la ciudad de Cúcuta y en la Aduana de San Antonio y de una unidad de atención inmediata en Puerto Santander han sido el desarrollo de compromisos binacionales que deberán fortalecerse y evolucionar a esquemas integrados y alternativos para los crecientes flujos vehiculares y de comercio, lo que exige la formalización mediante la suscripción de un Acuerdo Específico cuyo modelo bien puede ser el propuesto en el Anexo II o el suscrito por Bolivia y el Perú para Desaguadero incluido en el Anexo IV.
9. Es importante que los dos países entren a considerar la propuesta conjunta del Acuerdo Interinstitucional de Transporte Público interfronterizo por Carretera (carga y pasajeros) pues constituye una oportunidad para ordenar y formalizar el transporte binacional interfronterizo diferenciándolo del internacional, lo cual sin duda facilita las labores de control que se proyectan.
10. Como se describe en el Anexo I la regulación existente entre Colombia y Venezuela es abundante y diversa pretendiéndose en ella la facilitación, cooperación, simplificación de trámites, el libre tránsito de personas, bienes y vehículos, y no obstante que en ella se muestra un marcado deseo por interpretar la realidad fronteriza y abarcar claros niveles de compromiso todo lo cual se evidencia con el riguroso seguimiento y evaluación efectuado en las reuniones de la COPIAF, lo cierto es que la integración de los controles en frontera es casi inexistente.

No puede afirmarse entonces que los avances sean significativos, pues la dinámica de las fronteras y del comercio e incluso el de la normativa que es de avanzada, siempre se ven superadas por el retroceso que muestra la realidad de las fronteras, por lo cual no llegan a coincidir el deber ser que se incorpora en los compromisos de los países y sus instituciones, con el ser de la práctica diaria de la frontera. De ahí las dificultades en el logro de la fluidez operativa pese a la existencia de los CENAF a uno y otro lado de las fronteras como en el caso de San Antonio - Cúcuta, que sin embargo no cumplen con la condición de reunir en ellos a todas las autoridades de control o están carentes de los medios necesarios para su operatividad o no tienen la coordinación debida para dar las facilidades apropiadas a los usuarios.

11. Es fundamental la creación de un organismo encargado de hacer el seguimiento de los compromisos adquiridos por los países que suscriben los Acuerdos Especiales, a fin de evaluar los obstáculos y dificultades en la implementación de los Cebaf, para lo cual nos sirve de modelo la experiencia existente en el Cono Sur donde el Coordinador Local, a quienes se asigna la función de hacer cumplir las normas particulares para el área de control integrado y realiza reuniones con los representantes de los organismos intervinientes de dicha área para tratar estos temas de interés. En este aspecto vale la pena contar también con un escenario formal de dichas reuniones sugiriéndose impulsar un organismo como la Mesa Binacional de Transporte Internacional o la de un Consejo Coordinador de Transporte Internacional como foro que deberá existir en cada uno de los pasos.

Este foro es de mucha importancia como escenario de comunicación y punto de contacto entre los organismos centrales por medio de los funcionarios titulares de las entidades comprometidas al más alto nivel con sus representantes a nivel local, y puede servir de escenario de facilitación de sus labores administrativas y operativas, por ser ellos los competentes para incluso concertar acuerdos operativos a través de la Junta de Administradores a fin de adoptar sistemas y procedimientos simplificados, armonizados y complementarios que faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, salud, fito y zoo sanitarios, de transporte, entre otros, permitiendo para ello las disposiciones para su aplicación si es del caso.

Debe destacarse que este procedimiento se encuentra regulado de manera aproximada a lo planteado por nosotros en el Convenio **Anexo IV** de Desaguadero cuando se establece que la Junta de Administradores deberá informar trimestralmente o cuando requieran sus respectivas Cancillerías acerca de sus acciones y decisiones adoptadas, de manera que los gobiernos de ambos países puedan evaluar el funcionamiento del CEBAF y adoptar las medidas que consideren necesarias para mejorar su operatividad y eficiencia.

Apéndice I – Antecedentes Jurídicos

Acuerdos y Compromisos Binacionales Colombia y Venezuela

Estatuto de Régimen Fronterizo con Venezuela

Este instrumento fue suscrito entre los dos países en Caracas, el 5 de agosto de 1942, aprobado por la ley colombiana número 13 de 1943 y por el Congreso de Venezuela el 24 de junio de 1943. Canjeadas las ratificaciones el 22 de febrero de 1944.

Se encuentra vigente y regula aspectos como los "permisos fronterizos" que sustituyen al pasaporte y permite a los nacionales domiciliados en la región fronteriza permanecer por un período limitado en el territorio de la otra parte.

Se autoriza el paso de la frontera con el vehículo de transporte por las rutas fijadas en los reglamentos de tránsito terrestre, fluvial y aéreo.

Se permite a los titulares de permisos ingresar libres del pago de derechos alimentos y medicinas de consumo personal.

Se prevé que las autoridades de Policía de frontera de ambos países se presten mutuo apoyo y cooperación en la persecución de los delincuentes que pretendan pasar la frontera eludiendo la acción de las autoridades. Es quizá uno de los instrumentos bilaterales más utilizado por ambos países para la sustentación de compromisos bilaterales.

Acuerdo de Tonchalá de 6 de noviembre de 1959

Su objetivo fue abordar en forma binacional la situación del tránsito y residencia de los nacionales de ambos países presentada en la zona de frontera determinando mecanismos para la legalización de las personas domiciliadas en cada uno de los países.

En especial en el tránsito de automotores los países reconocen los títulos, pases o licencias de tránsito expedidas por sus autoridades competentes para la conducción de vehículos automotores destinados al transporte internacional de pasajeros en la zona fronteriza, mediante la expedición de un permiso fronterizo válido por ciento ochenta días prorrogables.

En desarrollo de ésta disposición se expidieron resoluciones administrativas fronterizas que establecieron regionalmente los requisitos para que las empresas venezolanas y colombianas de pasajeros prestaran el servicio público en la ruta Cúcuta Puente Internacional (Simón Bolívar o Francisco de Paula Santander) con destino Venezuela y destino final Arauca, así como el servicio público interfronterizo de pasajeros en la modalidad de taxis⁵⁴.

Los países se comprometen a delimitar o señalar sus respectivas zonas fronterizas en una fecha cierta que no se cumplió y además se comprometen por considerarlo indispensable y obligatorio, una estrecha cooperación entre los Cónsules y Gobernadores de los respectivos Estados y Departamentos y las autoridades que intervienen en todo lo relacionado con el tráfico fronterizo, manteniendo un permanente contacto para vigilar la correcta aplicación del Estatuto de 1942 y a aumentar el personal de extranjería e inmigración de las zonas fronterizas.

Finalmente ambos países deciden canjear antes del 15 de noviembre de 1959 las notas relativas a la construcción del Puente Internacional cuyas bases técnicas se formularon por los respectivos Ministerios de obras públicas.

⁵⁴ Resoluciones número 131 de 23 de febrero de 1982 y 2332 de 1° de septiembre de 1983 del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito INTRA de Colombia, y número 566 del 27 de Octubre de 1983 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Venezuela.

Decreto de Colombia Número 1944 del 8 de agosto de 1984 por el cual se dictan normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos Municipios de las Regiones Fronterizas.

Este decreto ha permitido que las Administraciones de aduanas de las regiones fronterizas (Arauca, Cúcuta y Riohacha) en donde predomina la costumbre del uso de vehículos automotores y motocicletas con matrícula de países vecinos, sean autorizados en internación temporal para su circulación, previa comprobación de su domicilio dentro de la respectiva jurisdicción aduanera.

Acta de entendimiento bilateral de las Direcciones de Aduanas de Colombia y Venezuela, que ratifica el Acta de fecha 18 de noviembre de 1988.

Del 14 de abril de 1989, la cual tiene por objeto la uniformización de los horarios de atención, intercambio recíproco de información y documentación, facilidades para el transporte internacional por carretera bajo el régimen de tránsito aduanero.

Acta suscrita por los funcionarios de aduanas de Colombia y Venezuela del 18 de noviembre de 1988.

Constituye un gran avance en materia de homologación de horarios de atención aduanera y garantías para el tránsito de mercancías interfronterizas, documentos exigibles y fijación del tope mínimo de mercancías de consumo diario.

Declaración sobre el trabajo cumplido por las comisiones nacionales de asuntos fronterizos Colombo - Venezolanos. 5 de octubre de 1989.

Impulso al proyecto de operación de los CENAF.

Realización de evaluación técnica para la posible habilitación de la ruta Cúcuta - Puerto Santander - Boca de Grita - Maracaibo.

Definir el proyecto para la construcción del puente Internacional en la región de Ragonvalia - Herrán en Colombia y las Delicias - El Tabor en Venezuela.

Iniciación del estudio conceptual de las zonas de Integración Fronteriza Progresiva y áreas metropolitanas binacionales.

Acta de entendimiento suscrita entre los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 19 de noviembre de 1989.

Iniciar estudios de gestión para construcción de CENAF de Paraguachón – Guarero por ambos países.

Dotar el cruce de fronteras Puerto Santander, Boca de Grita, de las instalaciones mínimas necesarias para la ubicación de autoridades aduaneras, sanitarias y migratorias que afectan los controles en la frontera.

Estudios de transporte de pasajeros y cargas que reflejen la demanda en el área fronteriza por parte de ambos países y con base en la misma dimensionar la oferta y expedición de la reglamentación correspondiente.

Acta de entendimiento de los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. Febrero 13 de 1990.

Se ratifican los compromisos del Acta anterior.

Acta de San Pedro Alejandrino. 6 de Marzo de 1990 suscrita entre los Presidentes de los dos Países.

Se acuerda trabajar en la Comisiones mixtas con el apoyo de los equipos asesor y técnicos de los dos países.

Acta de entendimiento suscrita en Maracaibo con ocasión del encuentro de Ministros de Obras Públicas de Colombia y de Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 18 de junio de 1990.

En el sector de transporte terrestre se acuerda emitir a más tardar el 15 de julio de 1990 el Manual Binacional de funcionamiento de los CENAF y concluir los estudios arquitectónicos de la Unidad de Atención Inmediata (U.A.I) del Cenaf de Paraguachón - Guarero fijando como fecha límite el 30 de julio de 1990.

Gestionar las acciones necesarias para la oficialización y adecuación de las instalaciones de la Aduana de San Antonio del Táchira como Cenaf en la fecha de inauguración del de Villa del Rosario y promover la elaboración de un Manual de Trámites que contenga lo que deban realizar los usuarios en cada uno de los puntos de cruce de fronteras iniciando en forma inmediata el estudio e intercambio de información correspondiente.

Elevar a consideración de la Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos de los respectivos países el proyecto de Acuerdo Binacional sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. El cual tenía como propósito la reglamentación del transporte fronterizo.

Concluir los estudios que en su momento estaban realizando el Ministerio de Obras públicas y Transporte de Colombia respecto al transporte interfronterizo de pasajeros y concluir la reglamentación de dicho transporte.

Iniciar por parte de Venezuela los estudios de transporte y las encuestas origen - destino de vehículos de carga en los puntos de cruce de frontera. Este compromiso no se cumplió por ninguno de los países con lo cual se privaron de construir una base estadística

importante para la toma de decisiones de beneficio mutuo para el desarrollo del transporte internacional y fronterizo.

Declaración de San Cristobal. 11 de noviembre de 1990 de los Presidentes de Colombia y Venezuela.

En esta declaración se enumeran los logros obtenidos por la Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos de Colombia y Venezuela como son entre otros:

Apertura del Cenaf de Villa de Rosario y los estudios para transformar la Aduana de San Antonio del Táchira en un Cenaf.

Instruir a las autoridades de aduanas de los dos países para que celebren reuniones de trabajo, con el propósito de cumplir el mandato Presidencial de facilitar el intercambio de los productos de la canasta familiar en las zonas de frontera.

El Cenaf de Villa del Rosario se dio al servicio al año siguiente, sin embargo la adecuación de la aduana de San Antonio en el **año 2003**, no obstante no se ha dado en sus instalaciones la incorporación de los funcionarios nacionales competentes, así como de las herramientas de información que les permita un control fluido y eficaz y subsiste la carencia de controles binacionales coordinados y de los servicios complementarios de facilitación, atención e información al usuario.

Acta de entendimiento Aduanero Colombo - Venezolana. 28 de febrero de 1991.

Los Directores Generales de Aduanas de Cúcuta y San Antonio se comprometen a proponer, en forma coordinada, un Régimen Aduanero uniforme y recíproco para el intercambio de bienes que forman parte de la cesta básica o canasta familiar, tomando como base el régimen de viajeros existente en los dos países, considerando aspectos como: zona de frontera, monto, productos, domicilio, documentación, menaje doméstico.

Las COPIF se encargarán de definir y delimitar las áreas fronterizas en las cuales será aplicable el régimen aduanero fronterizo especial.

Se comprometen a definir la posición de ambos países para dar solución a los obstáculos que han impedido la implantación de la decisión 257 en aspectos como constituir de pleno derecho en garantía los vehículos y revisar restricciones sanitarias a las mercancías en tránsito aduanero, etc..

Acuerdo sobre la profundización del diseño del proceso de integración andina entre la República de Colombia y la República de Venezuela

Pretende facilitar a los empresarios de los dos países el ajuste de su capacidad productiva

mediante procesos de reconversión industrial y ampliación de la capacidad instalada, como una estrategia para fortalecer la credibilidad del proceso integracionista.

Se establece como fecha límite de desgravación para los productos sometidos al régimen sectorial de programación industrial el 31 de diciembre de 1991, fecha en que se perfeccionará la zona de libre comercio andina.

Declaración Conjunta de Presidentes de Colombia y Venezuela. 7 y 8 de mayo de 1991.

Entre otros aspectos se comprometen a revisar los mecanismos establecidos en el marco de las metodologías de tratamiento y solución de asuntos pendientes y cooperación binacional, el control y recuperación de medios de transporte terrestre, aéreo y acuático.

Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y Venezuela para combatir el secuestro y otros delitos comunes. 4 de Octubre de 1991.

Se establecen medidas de prevención y represión del delito, intercambio de información y realización de operaciones conjuntas para tal fin.

Acuerdo sobre transporte internacional de mercancías por carretera entre Colombia y Venezuela. 8 de noviembre de 1991.

Se dicta en el marco de la Decisión 257 que regula el transporte internacional de mercancías por carretera en la CAN, con el fin de homologar horarios de atención, procedimientos operativos de servicios fronterizos en general.

Acta de Barahona. 5 de diciembre de 1991.

Se adoptan decisiones de los cinco países de la subregión andina entre otras para la identificación de necesidades de financiamiento para superar los obstáculos que impiden el libre tránsito terrestre entre los países miembros y presentarlos ante el BID.

Memorando de entendimiento entre los Viceministros de Hacienda y las Direcciones de Aduanas de Colombia y Venezuela. 3 de agosto de 1992.

Simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, información y divulgación de disposiciones legales y establecer sistemas informáticos complementarios con el fin de propiciar interconexión y el intercambio de información entre las dos aduanas.

Memorando de entendimiento sobre cooperación fito y zoonitaria. 6 de agosto de 1992.

Basado en el Acuerdo de cooperación y coordinación fitosanitario firmado en Caracas el 15 de marzo de 1991 y el Convenio Colombo - Venezolano de sanidad animal de 27 de febrero de 1972.

Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela sobre normalización y certificación de calidad. 6 de agosto de 1992.

Se crea un comité binacional de normalización y certificación encargado de coordinar la información sobre los programas de normalización y certificación de calidad y desarrollar normas armonizadas entre los dos países.

Acuerdo sobre comercio e inversión entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela y las Repúblicas de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Febrero de 1993.

Entre otros aspectos se comprometen las partes contratantes a eliminar a su interior los obstáculos al transporte, al considerar que éste servicio es el medio para facilitar el comercio entre los países.

Así mismo se comprometen a estimular la formación de empresas nacionales o mixtas en el área del transporte y promover el establecimiento de rutas y centros de consolidación de carga.

Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela para la detección, recuperación y devolución de vehículos de transporte terrestre, aéreo y acuático. 17 de marzo de 1993.

Las partes se comprometen a detectar, recuperar y devolver los vehículos de transporte terrestre, aéreo, acuático que han sido objeto de robo, hurto, hurto calificado y secuestro en uno u otro país, identificados debidamente por las autoridades competentes de cada una de las Partes Contratantes.

Apéndice II – Borrador Proyecto Propuesta de Acuerdo.

ACUERDO ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS BINACIONALES DE FRONTERA CÚCUTA - SAN ANTONIO - UREÑA

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en adelante "las Partes Contratantes".

CONSIDERANDO: Que para lograr operaciones logísticas y de transporte binacionales que sean fluidas se requiere un mejor aprovechamiento de los espacios físicos, para lo cual ambos países han considerado fortalecer la infraestructura y los servicios en frontera mediante una acción conjunta;

Que, para el logro de la Integración y el Desarrollo Fronterizo se requiere establecer Centros Binacionales de Atención en Frontera para lo cual sirven como modelo las regulaciones existentes sobre la materia en la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR;

Que los países pueden establecer los Centros de Control Integrado que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera mediante Acuerdos binacionales Específicos, en los cuales se consignarán las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

Acuerdan lo siguiente:

ARTICULO 1.-Para los fines del presente Acuerdo se entiende por:

Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de la República de Colombia y de la República Bolivariana de Venezuela, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

Control integrado: La verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los Centros Binacionales de Atención en Frontera funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada.

Funcionarios nacionales competentes designados: El personal, cualquiera que sea su categoría, designado por el País de Salida o el País de Entrada para ejercer sus funciones en los CEBAF.

Instalaciones: Los bienes inmuebles y muebles que se encuentran ubicados en los CEBAF y destinados a los servicios que allí se prestan.

Junta de Administradores: El organismo que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF con el fin de facilitar su adecuado funcionamiento, cuya conformación será establecida por el presente acuerdo.

Manual de procedimiento: Conjunto de disposiciones que regulan el funcionamiento operativo interno del CEBAF, las relaciones entre los funcionarios de los dos países que prestan el servicio y de estos con los usuarios.

Servicios básicos: Los ofrecidos por los organismos nacionales competentes en materia de transporte internacional por carretera, cuya actuación es indispensable para el tránsito de personas, equipajes, mercancías y vehículos del País de Salida al País de Entrada.

Servicios complementarios: Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y las mercancías durante su permanencia en el CEBAF, y que no constituyen requisito para su tránsito del País de Salida al País de Entrada.

ARTICULO 2.- Los dos países acuerdan (adaptar para operar o construir y operar directamente o dar en concesión la operación) la concesión de su construcción y operación. En la medida en que convengan esa opción, adecuarán las atribuciones de la Junta de Administradores, conservando aquellas relativas a la coordinación de los aspectos técnicos y funcionales de los servicios básicos, y adicionando las concernientes a la supervisión de la labor de la empresa concesionaria del CEBAF.

ARTICULO 3.- Las autoridades de transporte, tránsito, aduanas, migración, sanidad, policía, turismo del CEBAF se prestarán asistencia y ayuda mutua para el mejor desempeño de sus funciones y para facilitar el transporte internacional y fronterizo, para lo cual conformarán una Junta de Administración encargada de la coordinación administrativa, operativa y para facilitar su adecuado funcionamiento.

ARTÍCULO 4.- La Junta de Administración estará conformada por las autoridades de los dos países enunciadas en el artículo anterior y vincularán en ellas al sector privado de los usuarios.

La Junta de Administración tendrá como Presidente y Vicepresidente a los funcionarios de la Autoridad competente Transporte de los países.

El Presidente es el representante del CEBAF y el mismo lo ejercerá sucesivamente cada año en orden alfabético cada uno de los países. El vicepresidente suplirá al Presidente en sus faltas temporales o absolutas.

Parágrafo.- Los dos Países se comunicarán recíprocamente la lista oficial de los funcionarios nacionales competentes designados para desempeñar sus funciones en el CEBAF, incluyendo a los que integrarán la Junta de Administradores. Del mismo modo, será notificada cualquier modificación introducida en dichas listas oficiales.

ARTÍCULO 5.- La Junta de Administración se reunirá ordinariamente dos veces al mes, y de forma extraordinaria tantas veces como sea necesario para tratar los asuntos que sean de interés para el buen funcionamiento del CEBAF cuando cualquiera de sus miembros lo solicite, de lo cual se dejará constancia en actas que serán firmadas por el Presidente, Vicepresidente y el Secretario que se designe.

ARTICULO 4.- Corresponde a la Junta de Administración darse su propio reglamento de funcionamiento y cumplir con el Manual de Funcionamiento que acuerden los países.

El ingreso, tránsito y salida de los trabajadores contratados es libre, siempre que estén debidamente acreditados dentro del área del CEBAF para el ejercicio de sus actividades conforme lo dispuesto por el Manual de Funcionamiento.

En el Área de Control Integrado, la disciplina de entrada, permanencia y movimiento de personas quedará a cargo de los órganos coordinadores de las Partes Contratantes.

ARTICULO 5.-En el CEBAF quedará delimitado el espacio exclusivo de Colombia y Venezuela, los que se extenderán a ambos lados del "Punto de Frontera" de conformidad con el plano aprobado por los Países. En dicho espacio los países aplicarán a sus funcionarios sus normas y jurisdicción nacionales.

Parágrafo 1.- Las autoridades nacionales de los CEBAF homologarán los trámites y procedimientos de personas y vehículos.

Parágrafo 2.- En el recaudo de los tributos o gravámenes indirectos que causen los servicios prestados por la Junta de Administración o por quienes los presten en su lugar en el ámbito del CEBAF, se aplicará la legislación del país de procedencia correspondiente al flujo de vehículos de los clientes o usuarios, en la medida que los indicados servicios tuvieran como objeto satisfacer necesidades de los usuarios por las cuales se percibiere una contraprestación por parte de los mismos.

En los supuestos que las prestaciones de servicios no cumplieran los requisitos indicados precedentemente tributarán de conformidad con la legislación del país del domicilio principal de las personas naturales o jurídicas.

Para los efectos de aplicación de los tributos directos que correspondan a la Junta de Administración, éstos se calcularán conforme a la legislación específica del país correspondiente, distribuyéndose la recaudación obtenida en un cincuenta por ciento para cada país.

De igual forma se procederá en la aplicación, fiscalización, percepción y recaudación de los tributos a que se refiere el párrafo anterior —incluyendo las sanciones que pudieren corresponder.

ARTICULO 6.- Es libre la contratación de servicios para ser prestados por personas naturales domiciliadas en cualquiera de los países en el área del CEBAF por parte de la Junta de Administración, para lo cual se aplicarán las siguientes reglas:

1º) Se aplicará la legislación laboral y tributaria del país en que el empleador tenga su domicilio principal, independientemente, de la nacionalidad del trabajador.

2º) En lo que respecta a la seguridad social, el empleador estará obligado a asumir la afiliación efectiva del trabajador.

Parágrafo.- Los trabajadores que realicen sus funciones en el CEBAF cualquiera sea su nacionalidad, deberán tener su residencia temporal o permanente en el país limítrofe o en el país sede.

ARTÍCULO 7.- Los trabajadores ingresarán al CEBAF en condiciones migratorias especiales, conforme disposiciones establecidas por las autoridades competentes de ambos países, con el único y exclusivo objetivo de cumplir sus contratos de trabajo dentro del perímetro del CEBAF, retornando a su país de residencia al final de la jornada de trabajo.

ARTICULO 8.- El ingreso, circulación y salida de vehículos, equipamientos y materiales de propiedad del CEBAF o de quienes este contrate y de las personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades en el CEBAF originarias de los países miembros o de terceros países, deben introducirse mediante procedimientos simplificados y por el régimen de admisión temporal.

Los bienes, materiales y equipamiento que se incorporen en forma definitiva al patrimonio del CEBAF, estarán libres de gravámenes a la importación.

Al final del período los bienes que no hubieran sido incorporados al patrimonio del CEBAF o que retornen a cualquiera de los países, si no fueran originarios de éstos, estarán sujetos a los procedimientos de una importación ordinaria.

Parágrafo.- Lo anterior no se aplicará a los bienes procedentes de terceros países destinados a la comercialización, los que deberán introducirse con el pago de los tributos que gravan la importación y cumpliendo con las formalidades del despacho para consumo aduanero.

ARTICULO 9.- La COPIAF, actuará como enlace entre el concesionario y los organismos coordinadores de la Junta de Administración, para asegurar los medios necesarios para el funcionamiento del CEBAF.

ARTICULO 10.- Los países se comprometen a incentivar la instalación de instituciones bancarias en el CEBAF. Las instituciones que sean designadas o las autoridades administrativas de cualquiera de los países quedarán autorizadas a instalarse en el CEBAF.

Parágrafo.- Las instituciones financieras estarán sometidas a las disposiciones que dicten las autoridades competentes de sus respectivos países, respecto a todas las operaciones bancarias ligadas al tráfico internacional de mercaderías, operaciones de comercio internacional y al transporte internacional de bienes y personas y operaciones análogas que sean desarrolladas en el CEBAF, obligándose a instrumentar su operación diariamente, con carácter ininterrumpido.

El pago de contribuciones, tributos, gravámenes, tasas que deba realizarse conforme a la legislación de los países miembros, podrá ser efectuado en la sucursal de los bancos localizados en el CEBAF.

Es libre la circulación de valores monetarios practicados por prestadores de servicios o comerciantes establecidos en el CEBAF.

ARTICULO 11.- Las comunicaciones que se produzca dentro del CEBAF con los territorios de los países sedes y limítrofes serán considerada comunicación interna de cada país. Para este efecto las empresas de comunicación del país limítrofes quedan autorizadas a instalar los medios necesarios para propiciar la comunicación en el CEBAF.

Artículo 12.- Los países convienen el reconocimiento mutuo de sentencias y repatriaciones de los nacionales que hubieran sido sentenciados en el otro país para que paguen la condena en la región de su domicilio. Así también acuerdan que una vez iniciado el juicio este se sustancie ante los jueces nacionales del detenido, quien deberá ser puesto a órdenes de las autoridades nacionales competentes.

ARTÍCULO 13.- Las autoridades de los CEBAF se concederán todas las facilidades que sean necesarias y la ayuda indispensable en caso de catástrofes, especialmente las concernientes al paso de equipos, elementos y materiales de socorro.

ARTICULO 14.- Cada una de las partes notificará a la otra el cumplimiento de las formalidades internas necesarias para la entrada en vigor del presente Acuerdo, cuya vigencia comenzará a regir en la fecha de la última de esas notificaciones.

Apéndice III - Propuesta del Manual de Procedimiento o Flujograma para los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera⁵⁵

Procedimientos aplicables a la carga en tránsito aduanero.

En el área de transporte.

a) El funcionario verificará en su base de datos los documentos que autorizan la realización del transporte binacional.

b) Con base en lo anterior, el funcionario de transporte verificará los datos y procederá con el funcionario de aduanas, el pesaje del vehículo.

c) El funcionario de la aduana entregará al tripulante, una constancia de la inspección efectuada.

En el área de Aduanas

a) El tripulante entregará al funcionario de la Oficina de Aduanas los documentos de la carga y del vehículo de que es portador:

- De la carga:
- Del vehículo:

b) El Personal de la Aduana verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad y vigencia de los documentos que autorizan el vehículo para la realización de transporte binacional.

c) El funcionario competente de la Aduana inspeccionará las marcas de identificación aduanera o el número, código y estado del precinto aduanero que lleva la unidad de carga. Dejará constancia de la verificación efectuada en el Documento aduanero.

⁵⁵ Ministerio de Transporte de Colombia. Grupo de transporte internacional. 14-02-03

d) Si se trata de productos de origen agropecuario en tránsito, el área de Aduanas podrá solicitar la intervención de un inspector de sanidad agropecuaria, siempre que los productos no estuvieran transportados en una unidad de carga contenerizada y precintada. De darse este caso, el funcionario competente firmará y sellará el Documento aduanero sólo posteriormente al cumplimiento de los requisitos sanitarios que determine el área de Sanidad Agropecuaria.

e) A la salida del área de Aduanas, los funcionarios correspondientes, verificarán que la documentación aduanera se encuentre en regla para continuar el tránsito.

En el área de migración

a) Los tripulantes del vehículo presentarán su documento migratorio y su documento nacional de identidad personal.

b) El funcionario podrá revisar la situación legal del tripulante en una base de datos computarizada.

c) El inspector de migraciones sellará el documento migratorio autorizando el (ingreso) (salida) del tripulante, sin mediar pago de tasa o impuesto alguno.

En el área de seguridad en carretera.

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Procedimientos aplicables a la carga de importación con nacionalización en frontera.

En el área de transporte.

a) El funcionario verificará en su base de datos los documentos que autorizan la realización del transporte binacional según corresponda, y solicitará al tripulante la presentación del documento correspondiente.

b) Con base en lo anterior, el inspector verificará rutas autorizadas y características técnicas del vehículo. Procederá al pesaje del vehículo.

c) El funcionario entregará al chofer, una constancia de la inspección efectuada

En el área de aduanas

En CEBAF

a) El tripulante entregará al personal de Aduanas los documentos de la carga y del vehículo que es portador:

- De la carga: Documento que ampare la mercancía que acuerden las partes (Manifiesto de Carga Internacional MCI) y Aviso de Llegada (ó “memorial de descarga”, ó “pase del vehículo”)
- Del vehículo: Documento de transporte que acuerden las partes y constancia del área de Transporte de haber procedido a revisión de características técnicas y al pesaje del vehículo.

b) El funcionario de la Aduana verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad de los documentos que autorizan al vehículo para la realización del transporte binacional.

c) El funcionario de la Aduana colocará en los documentos aduaneros un número de registro que prevalecerá para todo el proceso de nacionalización de la mercancía, retendrá los documentos y generará una hoja de envío que autoriza el pase del vehículo a la bodega o almacén aduanero solicitado en el Aviso de Llegada. Si no se hubiera solicitado bodega, el resguardo le asignará y generará la respectiva hoja de envío.

En la Zona Primaria (bodega o almacén)

a) El guarda almacén admite al vehículo a cuya descarga se procede, sellando la hoja de envío para dejar constancia de esa operación.

b) El agente de aduana, representante del importador o consignatario de la carga, recoge de Secretaría de la Aduana los documentos enviados desde origen con el tripulante del vehículo a fin de organizar el expediente para la nacionalización de la carga.

c) El agente de aduana presenta ante el área de aduanas el expediente para nacionalización que contendrá: Factura comercial; certificado de origen; certificado de inspección (optativo de acuerdo a normas nacionales expedido por empresa verificadora); certificado fito (zoo) sanitario y licencia de internamiento en caso de tratarse de producto de origen agropecuario; póliza de importación; y, hoja de autoliquidación de derechos.

d) Obtenida la conformidad de la unidad competente del Área de Aduanas, el expediente es ingresado y numerado.

e) De acuerdo a los reglamentos nacionales, la sección competente del área de Aduanas procederá a efectuar el aforo documental y/o físico documental de las mercancías.

f) Con el informe y firma del aforador (o funcionario competente), la póliza pasa a la sección de liquidación para establecer el monto de los derechos, gravámenes é impuestos a cancelar.

g) El agente de aduanas se acerca a la sección de Tesorería o Caja (Banco), donde cancela el monto de los derechos, impuestos y gravámenes a que haya lugar.

h) El agente de aduana o su representante legal se dirige a la bodega o almacén, con la hoja de autoliquidación de derechos y la póliza de importación canceladas, a efecto de retirar las mercancías de conformidad con la legislación propia de cada país.

En el área de sanidad agropecuaria

- a) Tratándose de productos de origen agropecuario, el agente de aduana se dirigirá al Área de Sanidad Agropecuaria y solicitará la expedición de la Licencia de Internamiento. Para el efecto, presentará el Certificado Fito Zoo Sanitario expedido en origen. Que ampara los productos.
- b) El Área de Sanidad Agropecuaria designará un inspector, el que realizará la inspección de los productos conforme a las reglas o disposiciones nacionales. De encontrarlos conformes, expedirá la Licencia de Internamiento que el Agente de Aduana adicionará al expediente (ver punto B.2 c)

En el área de migraciones

a) Los tripulantes del vehículo presentarán su documento migratorio y su documento nacional de identidad personal.

b) El inspector podrá revisar la situación legal del recurrente en el libro de requisitorias o en una base de datos computarizada.

c) El inspector de migraciones sellará el documento migratorio convenido binacionalmente autorizando el ingreso del tripulante, sin mediar pago de tasa o impuesto alguno.

En el área de seguridad en carretera

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Procedimientos aplicables a la carga de exportación

En el área de aduana

Con trámites aduaneros en origen:

a) Al llegar al CENAF o CEBAF, Aduanas efectuará la revisión documental y una inspección visual del vehículo y la carga, concluido lo cual sellará el documento Aduanero binacional y retendrá las copias de los documentos aduaneros que corresponda.

b) Al salir del CENAF o CEBAF, el personal de Resguardo verificará que la documentación aduanera se encuentra en regla para continuar el tránsito. El vehículo se dirigirá al otro país.

Con trámites aduaneros en frontera

a) Al llegar al CENAF o CEBAF, el personal de resguardo recibirá del tripulante los documentos del vehículo y la carga de que éste último es portador.

- b) El personal de Oficiales de Aduanas verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad y vigencia de los documentos que autorizan el vehículo para la realización de operaciones de transporte binacional.
- c) Aprobado lo anterior, el funcionario de Aduanas expide una hoja de envío y el vehículo con la carga ingresa a una bodega o almacén habilitado por aduana (zona primaria).
- d) El agente de aduana prepara la declaración de exportación, con la documentación entregada por el tripulante y la que le remite el exportador (factura comercial, certificado de origen). Presenta el expediente en la ventanilla respectiva de aduana donde es numerado.
- e) Aduanas dispone mediante los procesos selectivos que en el marco de su normativa específica tenga establecidos, si el despacho de exportación será objeto de aforo físico o quedará excluido del mismo.
- f) En caso de pasar a aforo físico, aduana asignará un vista-aforador (o funcionario competente) para que proceda al reconocimiento de la mercancía. Si la mercancía no es objeto de aforo físico, se harán las anotaciones que correspondan en los documentos de exportación y la mercancía puede ser retirada.
- g) Concluido el aforo físico, el vista-aforador dejará constancia en los documentos aduaneros estampando su firma. La mercancía puede ser retirada.
- h) Antes de traspasar la frontera, personal de Resguardo verificará que la documentación aduanera esté en regla para que esta pueda salir del país, de acuerdo con la legislación propia de cada país.

En el área de sanidad agropecuaria

- a) Tratándose de productos de origen agropecuario, previamente los funcionarios del ICA o el SASA según el caso, procede a revisar los documentos y a expedir el Certificado de Inspección Sanitaria CIS, donde se consigna la descripción de la mercancía y se autoriza sanitariamente para nacionalización o exportación. Este documento debe al momento de inspeccionar físicamente la mercancía.

El procedimiento de nacionalización de animales, productos y subproductos de origen animal, material genético, biológicos de uso veterinario y medicamentos veterinarios que requieren de DoZa (Documento Zoosanitario para importación), se inicia en el momento en que el interesado o su representante legal avisa al Médico veterinario, del puesto fronterizo Sanitaria – CIS. Los productos que no necesitan del DoZa no requieren de CIS.

El interesado debe presentar ante el Médico Veterinario de Prevención de Riesgos Zoosanitarios los siguientes documentos:

- Original del DoZa.
- Certificado Zoosanitario del país de origen, el cual debe consignar el cumplimiento de los requisitos sanitarios exigidos en el DoZa.
- Certificados de inspección del puesto fronterizo de salida del país de origen.
- Certificado de inspección de salud del puesto fronterizo de salida, para productos de consumo.
- Humano.

Si la revisión de la documentación es satisfactoria, se procede a llevar a cabo la inspección física del (los) vehículo (s) que transporta los animales o productos de origen animal y otros, o en la bodega donde estos se encuentran almacenados (SIAs – Zonas Francas).

Inspección Sanitaria física.

Consiste en la verificación de la mercancía, se comprueba su conservación y se confrontan los documentos con la mercancía real.

b) El agente de aduana anexará este documento al expediente que contiene la declaración de exportación (literal A:2 d).

c) Se deberá fijar binacionalmente un horario de atención.

En el área de migraciones

a) Los tripulantes del vehículo presentarán su documento migratorio y su documento nacional de identidad personal.

b) El inspector podrá revisar la situación legal del recurrente en el libro de requisitorias o en una base de datos computarizada.

c) El inspector de migraciones sellará el documento migratorio autorizando el ingreso del tripulante, sin mediar pago de tasa o impuesto alguno.

En el área de seguridad en carretera.

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras, Guardia nacional), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Procedimientos aplicables al ingreso – salida de personas que viajan en vehículos de transporte internacional de pasajeros.

En el área de transporte

a) El funcionario verificará en su base de datos, los documentos que autorizan el vehículo para realizar transporte binacional de pasajeros que corresponda. Y solicitará al tripulante del bus, original del documento de tránsito.

b) Con los documentos anteriores, el funcionario verificará rutas autorizadas, frecuencias e itinerarios, así como características técnicas del vehículo y vigencia de la póliza de seguro de responsabilidad civil, según se acuerde binacionalmente.

c) El funcionario que atiende el vehículo entregará al tripulante una constancia de la inspección efectuada.

En el área de aduana

- a) El tripulante entregará al funcionario de Aduanas del CENAF o CEBAF, el Certificado de Habilitación y la constancia de inspección del área de transportes. Entregará asimismo, una copia de la lista de pasajeros.
- b) El personal de Oficiales de Aduanas verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad y vigencia de los documentos autoritativos del vehículo para la realización de transporte binacional.
- c) A continuación, personal de técnica – aduanera inspeccionará las bodegas del bus, los equipajes y encomiendas procedimiento en el que podrá confrontarlos con la lista de pasajeros. En el caso de que los contenedores para encomienda o las bodegas para equipaje vinieran con precinto aduanero, el inspector sólo verificará el número, código y estado del precinto aduanero emitido en el lugar de partida. Aduanas autorizará el ingreso – salida temporal del vehículo.
- d) Al salir del CENAF o CEBAF, el personal de Oficiales de Aduanas, verificará la documentación aduanera de ingreso – salida del bus del país.

En el área de sanidad agropecuaria

- a) Los pasajeros deberán declarar ante la autoridad de sanidad agropecuaria las plantas o productos vegetales, animales o productos de origen animal, a fin de que éstas procedan a la inspección fito o zoosanitaria que corresponda. Los funcionarios de los demás organismos nacionales presentes en el CEBAF, están en la obligación de comunicar al funcionario de sanidad agropecuaria sobre la presencia de plantas o productos vegetales, animales o productos de origen animal, en los vehículos de transporte binacional de pasajeros.

En el área de migración

- a) Los tripulantes del bus se acercarán a la ventanilla correspondiente portando:
 - Lista de pasajeros
 - Documento migratorio.
 - Documentos estadísticos o de control correspondientes debidamente llenada por pasajeros y tripulantes.
- b) El inspector de migraciones podrá revisar la situación legal de pasajeros y tripulantes en el libro de requisiciones o en una base de datos computarizada.
- c) Si corresponde, de acuerdo a la legislación nacional, los pasajeros pagarán el impuesto de salida.
- d) El funcionario de Migración sellará el documento migratorio y los documentos que se acuerden binacionalmente para los tripulantes y pasajeros respectivamente, autorizando el ingreso – salida del país y podrá realizar las verificaciones correspondientes sobre los mismos. En ningún caso los tripulantes pagarán tasa o impuesto.**

En el área de seguridad en carretera

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras, Guardia Nacional), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Apéndice IV - Acuerdo Cebaf Desaguadero

Acuerdo Específico Perú - Bolivia para el CEBAF Desaguadero **Secretaría General de la Comunidad Andina**

Año XXII - Número 1196

Lima, 12 de mayo de 2005

Lima, 12 de mayo de 2005

ACUERDO ESPECÍFICO PERÚ - BOLIVIA PARA

EL CEBAF DESAGUADERO

CONSIDERANDO:

Que, la Decisión 459 de la Comunidad Andina establece la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo teniendo como uno de sus objetivos la facilitación de la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera.

Que la Decisión 502 establece la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina, la cual autoriza a sus Países Miembros para establecerlos y regularlos a través de Acuerdos Específicos, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera, los mismos que formarán parte del ordenamiento jurídico comunitario; Que, se vienen produciendo diferentes acuerdos en el marco del Comité de Frontera y de otras instancias de la relación bilateral Perú- Bolivia; Que, las Repúblicas de Bolivia y Perú son signatarios de diversos Convenios y acuerdos multilaterales y bilaterales en materia de Transporte

Internacional Terrestre;

Que, es necesario facilitar el tránsito de personas, vehículos, mercancías y equipajes por el CEBAF Desaguadero, regulado por los Convenios Internacionales y las normas legales vigentes en cada país;

Que, en virtud de los considerandos precedentes se procede, a través del presente Acuerdo Específico, a regular el establecimiento del CEBAF Desaguadero; por lo cual:

SE ACUERDA:

CAPÍTULO I

Definiciones

Artículo 1°.- Las definiciones para el Acuerdo Específico CEBAF Desaguadero, son las siguientes:

a) Centro Binacional de Atención en Frontera Desaguadero: En adelante el CEBAF Desaguadero:

Es el conjunto de instalaciones localizadas, debidamente cercado, en una porción de los territorios de las Repúblicas de Bolivia y del Perú, que incluye la ruta de acceso a los recintos, instalaciones, equipos, mobiliario áreas necesarias para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías, especies vegetales y

animales, y vehículos y donde se brindan servicios complementarios de facilitación, de atención e información al usuario.

b) Control Integrado: La verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías, y vehículos que realizan, en forma conjunta en el CEBAF Desaguadero, los funcionarios nacionales competentes designados por Bolivia y Perú.

c) Funcionario Nacional Competente Designado: La persona, cualquiera sea su rango, designado y acreditado por las instituciones competentes de Bolivia y Perú para ejercer sus funciones en el CEBAF Desaguadero.

d) Insumo para la producción agropecuaria: Fertilizantes, plaguicidas, productos de uso veterinario y otros insumos agropecuarios.

e) Producto Agropecuario: Semillas, plantas, productos vegetales y otros artículos de origen vegetal reglamentados; germoplasma, animales, productos y subproductos de origen animal.

f) Instalaciones: Los bienes muebles e inmuebles que se encuentran ubicados en el CEBAF Desaguadero y destinados a los servicios que allí se presten.

g) Paso de Frontera Desaguadero: Es el Nuevo Puente Internacional sobre el Río Desaguadero, habilitado por la República de Bolivia y la República de Perú en el marco del CEBAF Desaguadero, para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

h) Servicios Básicos: Los ofrecidos por los organismos nacionales competentes del control en frontera en el CEBAF Desaguadero cuya actuación es indispensable para el tránsito de personas, equipajes, mercancías especies vegetales y animales, y vehículos del país de salida al país de entrada.

i) Servicios Complementarios: Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y mercancías durante su permanencia en el CEBAF Desaguadero y que no constituyen requisito para su tránsito del país de salida al país de entrada.

CAPÍTULO II

Objeto

Artículo 2°.- El presente Acuerdo Específico, en el marco de la Decisión 502 de la Comunidad Andina, tiene por objeto establecer las normas que regulen el funcionamiento del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en la frontera de Desaguadero, así como las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económicos, financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento, no establecidos en la normativa andina ni en los Convenios Internacionales suscritos bilateral o multilateralmente por Perú y Bolivia.

CAPÍTULO III

Disposiciones Generales

Artículo 3°.- El tránsito internacional de personas, equipajes, vehículos y mercancías por el paso de frontera de Desaguadero, será controlado una sola vez por las autoridades competentes en las instalaciones del CEBAF Desaguadero.

Artículo 4°.- Los servicios básicos ofrecidos en el CEBAF Desaguadero para efectos del presente Acuerdo Específico serán los prestados por los siguientes organismos nacionales competentes de:

Bolivia: Aduana Nacional de Bolivia, Servicio Nacional de Migración, Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), Policía Nacional y Vice Ministerio de Transportes.

Perú: Superintendencia Nacional de Administración

Tributaria (SUNAT), Dirección General de Migraciones y Naturalización, Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA), Dirección General de Sanidad Ambiental (DIGESA), Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Policía Nacional y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Artículo 5°.- Los servicios básicos ofrecidos en el CEBAF Desaguadero serán prestados en forma permanente todos los días del año y de acuerdo al horario dispuesto por la Junta de Administradores.

Artículo 6°.- Las autoridades aduaneras, migratorias y policiales de ambos países establecerán mecanismos de control de ingreso y salida de las personas y de los vehículos que ellas ingresan.

Artículo 7°.- Los Funcionarios pertenecientes a las entidades que integran el CEBAF Desaguadero, que se encuentran prestando servicios en el territorio de la otra parte, se sujetarán al régimen laboral, de remuneraciones y de seguridad social de sus respectivos países.

Artículo 8°.- Los funcionarios se prestarán ayuda mutua para el ejercicio de sus funciones en el CEBAF Desaguadero, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el control.

Artículo 9°.- El control integrado implicará la parada por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías, y vehículos utilizando procedimientos armonizados hasta en tanto no se adopten procedimientos únicos, evitando la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso.

El control integrado se efectuará de manera secuencial iniciándose con los procedimientos del país de salida y culminando con los procedimientos del país de entrada. El proceso de control tendrá el siguiente orden secuencial: autoridades de transportes y comunicaciones, autoridades sanitarias (Digesa-Inrena; Senasa/Senasag), PNP/PNB, Migraciones, aduanas.

De ninguna manera los controles en el país de entrada podrán comenzar si no se han concluido los controles por las autoridades competentes del país de salida.

Artículo 10°.- Para los efectos de realización de las actividades del CEBAF Desaguadero, se deberá entender que:

a) En caso de que algún funcionario nacional competente designado por el país de salida no autorice la salida de personas, equipajes, vehículos y mercancías, éstos deberán retirarse del CEBAF Desaguadero y retornar al territorio del país de salida.

b) En caso que algún funcionario nacional competente designado por el país de salida autorice la salida de personas, equipajes, vehículos y mercancías, y no se autorice su ingreso por algún funcionario nacional competente designado por el país de entrada, en razón de disposiciones legales, reglamentarias y/o administrativas, debiendo someterse a los procedimientos de los organismos de control del país de entrada.

Artículo 11°.- Los organismos nacionales competentes concertarán acuerdos operativos a través de la Junta de Administradores a fin de adoptar sistemas y procedimientos simplificados, armonizados y complementarios que faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, salud, fito y zoo sanitarios, forestales y fauna silvestre y de transporte emitiendo para ello las disposiciones pertinentes para su aplicación,

Artículo 12°.- Ambos países se prestarán mutua cooperación para el pleno ejercicio de las funciones de los organismos que operen en el CEBAF Desaguadero, en especial, el inmediato traslado de personas y bienes hasta el límite internacional, a fin de que se sometan a leyes y jurisdicción de las autoridades bolivianas o peruanas, según sea el caso.

Artículo 13°.- Los organismos competentes de Bolivia y Perú están facultados para recaudar en el CEBAF Desaguadero, los importes correspondientes a los impuestos, tasas y otros gravámenes establecidos en sus legislaciones nacionales

respectivas. Los montos recaudados serán trasladados o transferidos libremente por los órganos competentes debidamente autorizados por las autoridades de Bolivia y Perú y reconocidos por la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero.

Artículo 14°.- Ambos países se comprometen a perfeccionar y/o desarrollar nuevas acciones orientadas a evitar la salida ilegal de productos procedentes del territorio de una parte hacia el territorio de la otra parte.

Artículo 15°.- Los funcionarios que cometan infracciones, faltas y delitos en el CEBAF Desaguadero en ejercicio de sus funciones, serán sometidos a los tribunales de su país y juzgados por sus propias leyes.

CAPÍTULO IV

De la Junta de Administradores

Artículo 16°.- La Junta de Administradores es el organismo binacional, autónomo y permanente que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF Desaguadero, con el fin de facilitar y garantizar su adecuado funcionamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el presente Acuerdo Específico y su reglamentación correspondiente.

Artículo 17°.- La Junta de Administradores está conformada por los jefes de cada una de las instituciones que prestan servicios básicos en el CEBAF Desaguadero, encargándose las funciones administrativas a una Gerencia Administrativa en cada módulo del CEBAF.

Las decisiones que se adopten serán por consenso. La Junta de Administradores, cuando los miembros de la misma así lo requieran, podrán invitar a funcionarios de otras instituciones.

Artículo 18°.- El Gerente Administrativo de cada módulo del CEBAF será “designado por el país de entrada. Cada Gerencia Administrativa tendrá como funciones las que se señalen en el Reglamento Operativo de la Junta de Administradores, así como estará encargada de implementar los acuerdos de la Junta de Administradores.”

Artículo 19°.- La Junta de Administradores deberá establecer los mecanismos necesarios a fin de armonizar los procedimientos de trabajo de los servicios básicos, convenir fórmulas que garantice la operatividad del CEBAF Desaguadero de manera óptima, resolver propuestas y consultas de las diferentes instituciones que intervengan en los servicios complementarios y de los usuarios; adoptar las medidas pertinentes que permita eliminar los obstáculos al tránsito fluido de personas, equipajes, vehículos y mercancías e incrementar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el CEBAF Desaguadero.

Artículo 20°.- La Junta de Administradores autorizará la instalación de los servicios complementarios de acuerdo a las leyes bolivianas y peruanas y a los reglamentos que para tal fin apruebe dicha instancia rectora de las actividades al interior del CEBAF Desaguadero.

Artículo 21°.- La Junta de Administradores recibirá la relación de los Funcionarios acreditados por ambos países, a fin de extender la credencial o fotocheck correspondientes para que los mismos ejerzan su autoridad al interior de las instalaciones del CEBAF Desaguadero. La autoridad nacional competente que intervenga en el CEBAF Desaguadero, deberá comunicar cualquier retiro o incorporación de su(s) Funcionario(s) a fin de que la Junta de Administradores proceda a recabar la autorización o fotocheck previamente entregado y emitir el que corresponda.

Artículo 22°.- Los Operadores del Comercio Exterior, despachantes de aduana, agentes de transporte, importadores, exportadores y otras personas que presten servicios complementarios ligados al tránsito internacional de personas o al tráfico internacional de mercancías o de medios de transporte, serán registrados por la Junta de Administradores para poder operar en el CEBAF Desaguadero con la indicación de su cargo, función o actividad, mediante la expedición de la respectiva autorización o fotocheck que lo acredite. Dicha autorización puede ser temporal o permanente de acuerdo con la prestación del servicio que se realizará en las instalaciones del CEBAF Desaguadero.

En el caso de que la acreditación sea permanente, el representante legal de los servicios complementarios instalados en el CEBAF Desaguadero, deberá comunicar cualquier retiro o incorporación de su(s) servidor(es) a fin de que la Junta de Administradores o la autoridad que corresponda procedan a recabar la autorización o fotocheck previamente entregado o emitir el que corresponda.

Artículo 23°.- La Junta de Administradores recibirá la lista de los vehículos de uso oficial y particular de las personas acreditadas que desarrollarán funciones en el CEBAF Desaguadero, en las cuales se deberá especificar el número de placa, número de chasis y demás características particulares. La Junta de Administradores emitirá un permiso especial que permitirá la libre circulación de los vehículos registrados dentro del área del CEBAF Desaguadero. Cualquier cambio o modificación en las listas deberá ser notificado

inmediatamente a la Junta la cual procederá a la cancelación o nueva emisión de permisos según sea el caso.

Artículo 24°.- La Junta de Administradores deberá informar trimestralmente o cuando requieran sus respectivas Cancillerías acerca de sus acciones y decisiones adoptadas, de manera que los gobiernos de ambos países puedan evaluar el funcionamiento del CEBAF y adoptar las medidas que consideren necesarias para mejorar su operatividad y eficiencia.

CAPÍTULO V

Disposiciones Aduaneras

Artículo 25°.- De conformidad con los Acuerdos Internacionales suscritos bilateral y multilateralmente por ambos países y la legislación nacional de Bolivia y del Perú, según sea el caso, la Aduana Nacional de Bolivia y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú (SUNAT) realizarán el control integrado aduanero en el CEBAF Desaguadero a efectos de que se pueda autorizar de corresponder el régimen, operación o destino especial aduanero a que se someterán los equipajes, vehículos y mercancías.

Artículo 26°.- La aplicación de la potestad aduanera será plenamente ejercida en el interior del CEBAF por los funcionarios aduaneros que intervienen en el control integrado.

Artículo 27°.- En el ingreso y salida de vehículos de transporte internacional de pasajeros y de mercancías se establece que:

- a) Deberán contar con la habilitación correspondiente para la prestación de dicho servicio, expedida por el organismo nacional competente de Bolivia o del Perú.
- b) Cuando los vehículos de transporte a los que se refiere el apartado precedente debieran ser objeto de trabajos de reparación, transformación o cualquier otro perfeccionamiento, las respectivas operaciones quedarán sometidas a los regímenes que resultaren aplicables según los Acuerdos Internacionales y la legislación nacional vigente en Bolivia y Perú, según sea el caso.

Las normas aplicables a la habilitación y operación de los servicios de transporte, son las establecidas en el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur, las Decisiones 398 y 399 de la Comunidad Andina, Transporte Internacional de Mercancías (TIM) o por los que las modifiquen o sustituyan, y los acuerdos bilaterales suscritos en la materia por los dos países.

Artículo 28°.- En el ingreso y salida de Vehículos particulares de turistas se establece que:

- a) El registro y control aduanero de salida e ingreso se ejercerá en el área del CEBAF Desaguadero por parte de los funcionarios aduaneros debidamente acreditados de Bolivia y Perú, en su respectivo orden.
- b) A los fines del registro aduanero, se utilizarán los documentos o formularios establecidos para tal efecto en los procedimientos aduaneros de Bolivia y Perú, en los acuerdos internacionales vigentes, o en los procedimientos y/o sistemas de registros sustitutivos que se implementen.

Artículo 29°.- En el régimen de equipaje acompañado de los viajeros, se implementará la utilización de sistema de control selectivo y aleatorio, considerando las características estructurales y operacionales del CEBAF Desaguadero.

Artículo 30°.- Las mercancías objeto de regímenes y operaciones aduaneras que por su naturaleza o por causas de fuerza mayor no puedan ser internadas en los depósitos de almacenamiento del CEBAF Desaguadero podrán ser trasladadas a los Terminales de Almacenamiento que el Perú o Bolivia, según corresponda, designen para tal efecto.

CAPÍTULO VI

Disposiciones relativas a los Controles

Migratorios

Artículo 31°.- La administración, coordinación y control del movimiento migratorio de personas en el CEBAF Desaguadero, serán efectuados por las autoridades migratorias competentes de ambos países de acuerdo con los Convenios Internacionales, su legislación aplicable y los procedimientos administrativos, según correspondan.

Artículo 32°.- A los efectos de la realización del control integrado migratorio, deberá entenderse que:

a) Autorizada la salida de personas de conformidad con el inciso b del artículo 10° del presente Acuerdo, se les otorgara la Tarjeta Andina de Migración a los ciudadanos de los Países Miembros de la Comunidad Andina y el documento correspondiente a los ciudadanos de terceros países para su ingreso.

b) En caso de que el funcionario del país de salida no autorice la salida de personas, éstas deberán retirarse del CEBAF Desaguadero y retornar al territorio del país de salida.

c) En caso que se haya autorizado la salida de personas y no se autorice su ingreso por la autoridad competente del país de entrada, en razón de disposiciones legales, reglamentarias y/o administrativas, las mismas deberán retirarse del CEBAF Desaguadero y retornar al territorio del país de salida donde se anulara la salida autorizada previamente.

Artículo 33°.- Los funcionarios de ambos países que realicen controles migratorios exigirán, según corresponda, la documentación hábil de viaje aplicable a la nacionalidad de la persona que se trate, conforme a la legislación vigente de Bolivia o Perú, o a las que corresponda de las normas andinas o del cono sur, aplicable.

CAPITULO VII

Disposiciones Relativas a los Controles de

Sanidad Agropecuaria, Forestal e inocuidad alimentaria

Artículo 34°.- El comercio internacional de productos e insumos para la producción agropecuaria se regirán por las normas de la Comunidad Andina referidas a estos temas, incluyendo a las normas nacionales incorporadas al Registro Subregional de Normas Sanitarias y cuando éstas no existan por las disposiciones emanadas por los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, Convención Internacional de

Protección Fitosanitaria, la Organización Mundial de Sanidad Animal y el CODEX Alimentarios FAO - OMS.

Artículo 35°.- Los controles fito y zoonosanitarios relativos a la salida o ingreso de productos e insumos para la producción agropecuaria al Perú o Bolivia, serán realizados por los funcionarios nacionales competentes designados por el Servicio

Nacional de Sanidad Agraria - SENASA y por el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria - SENASAG, en forma secuencial en el área de control integrado.

Artículo 36°.- Las autoridades del país exportador procederán a verificar que los productos e insumos para la producción agropecuaria originarios cuenten con el o los Permiso(s) o Autorización(es) o Documento(s) de Ingreso o Importación expedidos previamente por el país importador. En caso de no encontrar dicho requisito en la verificación documentaria, no se podrá autorizar la salida del producto del país de salida.

Artículo 37°.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria que a su ingreso no cuenten con los respectivos Permisos o Autorizaciones o Documento de ingreso o importación, así como con las Certificaciones oficiales requeridas, se rechazará su internamiento y deberá retornar al territorio del país de salida.

Artículo 38°.- El ingreso de productos e insumos para la producción agropecuaria, cualquiera que sea su régimen o destino aduanero, serán amparados por el respectivo Permiso o Autorización o Documento Fito o Zoonosanitario para Ingreso o Importación y por el Certificado Fito o Zoonosanitario para Exportación, en el cual se debe dejar constancia del cumplimiento de los requisitos establecidos por el país importador.

Artículo 39°.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria serán sometidos primero a una verificación documentaria y luego a una inspección física; en cuyo proceso el Funcionario dictaminará, según sea el caso: a) El ingreso del producto o b) La retención de la carga para la aplicación de alguna medida Fito o Zoonosanitaria o c) El rechazo del producto, el mismo que puede incluir el reembarque o decomiso y destrucción del producto, procediendo a notificar a las autoridades aduaneras del dictamen efectuado.

Artículo 40°.- Las medidas de emergencia Fito o Zoonosanitarias emitidas por cualquiera de los países, serán comunicadas al país exportador con 72 y 24 horas de anticipación a su vigencia en el campo fito y zoonosanitario, respectivamente.

Artículo 41°.- Los países efectuarán acciones de vigilancia y control sobre el transporte de cargas o equipaje acompañado de pasajeros y tripulantes de los medios de transporte, a fin de evitar que se transporten productos e insumos para la producción agropecuaria no permitidos de ingresar en el otro país.

Artículo 42°.- El equipaje acompañado de pasajeros y tripulantes que ingresen a uno de los países, deberá ser previamente inspeccionado por los funcionarios de la aduana, los mismos que darán aviso a los funcionarios de SENASA o SENASAG ante la interceptación de cualquier producto de este tipo, con el fin de evitar el ingreso de aquellos que no cuenten con su respectivo Permiso o Autorización o Documento de Ingreso o Importación o que se encuentren prohibidos de ingresar al país o que no hayan sido certificados por la Autoridad Nacional Competente del país exportador.

Artículo 43°.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria en tránsito Internacional deberán contar con su respectivo Permiso de Tránsito Internacional. Aquellos que ingresen en contenedores o camiones plataforma debidamente encarpados y precintados, serán objeto de una verificación de las condiciones del sellado y precintado; luego del cual, una vez comprobado las óptimas condiciones de las mismas, se entregará la Licencia de Tránsito Internacional, la misma que se deberá presentar en el punto de salida del país en tránsito; caso contrario, se someterá a las acciones legales pertinentes.

Artículo 44°.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria a los que se refiere el presente Acuerdo, bajo cualquier régimen aduanero (definitivo, suspensivo o temporal), se sujetarán a las disposiciones establecidas en los artículos precedentes del presente Capítulo.

CAPITULO VIII

Disposiciones relativas al Control Policial

Artículo 45°.- Las Policías Nacionales de Bolivia y Perú, cumplirán en el CEBAF Desaguadero, con las atribuciones que le confiere sus leyes nacionales, funciones de auxilio, prevención, investigación y represión de delitos y otras relacionadas al control de personas, mercancías y vehículos que requieran su ingreso o salida de alguno de los dos países. Asimismo, brindarán seguridad, protección y orientación a los turistas nacionales y extranjeros, estando a su cargo la seguridad de las instalaciones y de los funcionarios de ambos países que prestan servicios en el CEBAF Desaguadero.

Artículo 46°.- Las instituciones policiales de Bolivia y Perú, garantizarán, mantendrán y restablecerán el orden tanto interno como perimetral del CEBAF Desaguadero; velarán por el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; haciendo cumplir las disposiciones legales sobre el control migratorio

Artículo 47°.- Las Policías Nacionales de Bolivia y Perú, identificarán a las personas requisitorizadas del ámbito nacional boliviano, peruano e internacional y que tengan impedimento de salida de Bolivia o Perú por mandato judicial y las pondrán a disposición de las autoridades competentes de conformidad con los Tratados Internacionales, Acuerdos Bilaterales y legislación nacional según corresponda y solicitarán a la autoridad competente del otro país la colaboración y apoyo correspondiente.

Artículo 48°.- Las Policías Nacionales de Bolivia y Perú mantendrán una cooperación permanente con la finalidad de lograr un óptimo cumplimiento de sus funciones específicas.

CAPITULO IX

Disposiciones Especiales

Artículo 49°.- Las autoridades aduaneras bolivianas y peruanas permitirán el ingreso y salida de los muebles enseres, equipos informáticos, equipos de comunicación, vehículos de uso oficial y otros bienes o materiales de los organismos de los dos países intervinientes en el CEBAF Desaguadero, sin estar sujeto al pago de derechos, tasas, impuestos y/o gravámenes de cualquier naturaleza a la importación o exportación, cumpliendo como únicos requisitos la autorización del organismo competente del país de salida y la habilitación correspondiente de la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero.

Las autoridades bolivianas y peruanas competentes permitirán la importación de armamento y equipo policial inherentes a las funciones y atribuciones de las Policías Nacionales de Bolivia y Perú al interior del CEBAF Desaguadero.

Artículo 50º.- Las autoridades aduaneras bolivianas y peruanas permitirán el libre ingreso y salida de los vehículos particulares de los funcionarios bolivianos y peruanos que van a desarrollar sus funciones en el CEBAF Desaguadero, con la sola presentación de su credencial o fotocheck y autorización de circulación del vehículo, otorgados por la Junta de Administradores.

Artículo 51º.- El país sede del CEBAF Desaguadero asumirá los gastos de mantenimiento de las instalaciones, así como de los servicios generales, salvo que se acuerde un mecanismo de coparticipación o compensación de los gastos. El otro país se hará cargo del suministro de su mobiliario, por lo que deberá acordar con la autoridad competente del país sede del CEBAF Desaguadero, la instalación de sus equipos de comunicación y sistemas de procesamiento de datos, así como su mantenimiento y el mobiliario necesario para ello, y la comunicaciones que realicen sus funcionarios en las áreas mencionadas, mediante la utilización de equipos propios, que se considerarán comunicaciones internas de dicho país, salvo que los países acuerden hacerlo de otra manera.

CAPÍTULO X

Disposición Transitoria

Artículo 52º.- En tanto se aprueben los procedimientos únicos de Control Integrado, las autoridades competentes homólogas se regirán por procedimientos armonizados o compatibles.

CAPITULO XI

Disposiciones Finales

Artículo 53º.- El presente Acuerdo Específico regirá a partir de la fecha de suscripción por las respectivas Cancillerías y deberá ser notificado a la Secretaría General de la Comunidad Andina en un plazo no mayor de diez (10) días siguientes a la fecha de su entrada en vigencia, para su registro y publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 54º.- El comercio fronterizo, así como el tránsito vecinal fronterizo entre las localidades de Desaguadero Bolivia y Desaguadero Perú continuarán utilizando el antiguo puente internacional.

Artículo 55º.- Toda modificación a las disposiciones del presente Acuerdo Específico será sometida a consideración del Grupo de Trabajo Binacional para el Establecimiento e Implementación del Centro Binacional de Atención de Frontera en Desaguadero para su evaluación y posterior suscripción si corresponde por parte de las Cancillerías de Bolivia y del Perú, mediante el intercambio de Notas Reversales.

Artículo 56º.- Todo aquello que no esté contemplado en el presente Acuerdo se regirá en forma complementaria por la Normativa Andina, los Convenios Internacionales vigentes entre ambos países y la legislación nacional de Bolivia y del Perú, según corresponda.

Firmado en Lima a los 28 días del mes de enero de 2005.

Emb. Manuel Rodríguez Cuadros Ministro de Relaciones Exteriores del Perú

Dr. Juan Ignacio Siles del Valle Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia

Bibliografía

1. Junta del Acuerdo Cartagena y Banco Interamericano de Desarrollo.

Proyecto: ATN/SF-4040-PE. Subprograma: II: Facilitación de Trámites en Fronteras.
Consultores: Boris Cornejo Castro y Jaime Ángel Hurtado

Fecha: Julio de 1993

2. Estrategias para el desarrollo del Transporte Multimodal de Carga en Colombia hacia Venezuela. Contrato 130 Instituto Nacional de Transporte y Tránsito de Colombia. Consultores: Ing. Edgar G. Correa Perea y Abog. Constantino Portilla B.

3. Proyecto: Apoyo a la Facilitación del Transporte Terrestre en los Pasos de Frontera. Consultores: Juan Francisco Ballén y Luís Alberto Oliveros

4. Transporte sin Fronteras: Transporte Internacional de Carga por Carretera en la Comunidad Andina de Naciones. Situación actual y perspectivas. Corporación Andina de Fomento- CAF. Mayo de 2001.

5. Constitución Política de Colombia 1991.

6. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

7. Colombia – Venezuela Un nuevo esquema Bilateral. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Tomo II.

8. Derecho Internacional Público. Marco Gerardo Monroy Cabra. Editorial Temis, quinta edición. 2002.

9. Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia.

10. Sentencias del Tribunal Supremo de la República Bolivariana de Venezuela, Sala Constitucional.

11. Hermenéutica del derecho. Ministerio de Justicia. Escuela Rodrigo Lara Bonilla. Curso para Jueces de la República. Editorial Señal Editora. Bogotá Colombia, noviembre de 1988.