

Documento Consolidado

**ESTUDIO SOBRE COMPATIBILIDAD DE LOS REGLAMENTOS TECNICOS
AUTOMOTRICES COLOMBIANOS CON LA NORMATIVA COMERCIAL
INTERNACIONAL**

Elaborado para:

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES “ANDEMOS”

COMERCIA CONSULTING SAC

Lima, 22 de Octubre de 2010

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, Colombia ha realizado un esfuerzo consistente por elaborar y aprobar estándares de calidad que sean obligatorios, a través de la expedición de Reglamentos Técnicos. Estos reglamentos han sido consistentemente aprobados en productos del sector automotriz y están complicando y encareciendo el proceso de importación, generando obstáculos al comercio en este sector.

En el presente estudio busca evaluar la situación en la que se están aplicando los reglamentos técnicos automotrices en Colombia, determinar las reales opciones que tienen los agentes económicos para cumplir con sus disposiciones, los costos que estos generan, y la contribución real de tales medidas a los objetivos que propugnan. El análisis se realiza a partir de la revisión de los reglamentos de frenos, vidrios, cinturones de seguridad y el de vehículos para servicio de transporte público de pasajeros intermunicipal.

Tomando como base esta información se analiza la compatibilidad de estas medidas con los compromisos internacionales asumidos por Colombia, y se propondrán algunas estrategias para la revisión de estas políticas.

I. COMPATIBILIDAD CON LA NORMATIVA OMC

La adopción de reglamentos técnicos obligatorios se encuentra fuertemente regulada y vigilada a nivel internacional, justamente por el gran efecto restrictivo que pueden imponer este tipo de medidas.

I.1. Test de Necesidad:

El Acuerdo OTC ha dispuesto que los reglamentos técnicos no deberán restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo¹. El análisis de necesidad (test de necesidad), debe considerar la importancia relativa de los intereses que la medida tiene por objeto proteger, el alcance de la contribución de la medida al logro de sus objetivos y los efectos restrictivos de la medida en el comercio internacional. Si la medida pasa esta evaluación, debe verificarse si no existen alternativas menos restrictivas que pudieran ser igualmente efectivas para el logro de los objetivos planteados.

Los objetivos legítimos de los reglamentos técnicos no sólo deben enunciarse para cumplir con el marco legal internacional. La jurisprudencia de la OMC exige que “la contribución de la medida a sus objetivos” debe demostrarse cualitativamente y siempre que sea posible, cuantitativamente. La jurisprudencia de la OMC, exige

¹ Acuerdo OTC-OMC:

2.2 Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos.

una relación causal clara entre el fin perseguido y la medida aplicada. **Esta relación causal está presente cuando se comprueba una contribución esencial de la medida al objetivo planteado.**

Objetivos de la Política:

Los reglamentos técnicos aprobados por Colombia se justifican en los siguientes objetivos:

- Proteger la vida e integridad de las personas mediante la exigencia de requisitos técnicos de desempeño y seguridad sobre algunos componentes automotrices (vidrios automotrices, cinturones de seguridad, neumáticos y frenos).
- Prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.

Los objetivos señalados, están comprendidos dentro de los objetivos legítimos previstos en el Acuerdo OTC, y han sido considerados como objetivos de la mayor importancia en la jurisprudencia de la OMC. Sin embargo, conforme a la misma jurisprudencia, si la contribución de la medida a los objetivos enunciados es marginal, no se puede considerar a la medida como necesaria.

El gobierno colombiano no ha presentado sustento alguno que demuestre que los reglamentos, contribuirán significativamente a la protección de la vida e integridad de las personas mediante la reducción de accidentes. Mucho menos ha intentado estimar o determinar la contribución efectiva que pueden tener estas medidas en el logro de estos objetivos.

Más allá de su falta de sustentación, observamos que no existiría una causalidad directa entre la medida y los objetivos enunciados², en tanto múltiples factores participan y contribuyen a la causa de accidentes y la incidencia de la verificación de la calidad o idoneidad de los componentes automotrices nuevos es simplemente marginal en este conjunto. Igualmente observamos que existen múltiples medidas alternativas que pueden contribuir en mayor grado a los objetivos señalados sin generar obstáculos al comercio.³

I.2. Restricción Comercial Generada

Los reglamentos aprobados imponen una restricción significativa a la ya onerosa importación de autopartes y vehículos a Colombia.

² **La jurisprudencia de la OMC exige demostrar una causalidad importante para considerar una medida “necesaria” al logro del objetivo planteado.** En el caso de Brasil- Neumáticos Recauchutados (Excepciones Generales Artículo XX del GATT), se demostró que la prohibición aplicada guardaba directa relación y contribuía en forma importante al objetivo de “no incrementar los neumáticos de desecho en Brasil” apelando a que si no se importan estos “el número total de neumáticos de desecho se reducirá al darse una segunda vida a algunos neumáticos usados”. Esta convicción llevó al Panel y al Órgano de Apelación a confirmar que la medida resultaba casi indispensable para alcanzar el objetivo legítimo planteado.

³ Entre otras medidas que podrían tomarse para reducir los accidentes sin generar obstáculos al comercio internacional destacan: la realización de revisiones técnicas periódicas que permitan evaluar periódica e integralmente la condición de los vehículos de todo el parque automotor, (no solo algunos componentes de los vehículos nuevos), la educación vial (de conductores y peatones), la estricta fiscalización del cumplimiento de reglas de tránsito, control de tránsito de motocicletas, la mejora de infraestructura en zonas de riesgo (puentes en carreteras, etc).

En primer lugar, se establecen requerimientos de etiquetado atípicos que exceden la información estándar con la que se comercializan los componentes automotrices mundialmente. Estos requerimientos incrementan significativamente los costos del importador y el fabricante que provee las piezas, en tanto, resulta necesario realizar operaciones especiales para los productos dirigidos al mercado colombiano, que generan altos costos de transacción e inventario. Todo este costo se irroga a los importadores para permitir “la trazabilidad de los componentes” en la eventualidad de un daño o accidente. Sin embargo creemos que la efectividad de esta medida es muy escasa, considerando lo complejo que resulta asignar la responsabilidad a un determinado componente en el accidente de un vehículo, toda vez que en un accidente confluyen problemas de servicio, estado de los sistemas integrales del vehículo (no solo de componentes determinados), error humano o cualquier otro factor ajeno a la condición del vehículo. De otra parte, desde la perspectiva de defensa del consumidor, los beneficios son bajos pues los repuestos típicamente son instalados por los técnicos del taller que da servicio a los vehículos, quienes verifican su estado, no por el consumidor.

En segundo término, si bien la mayoría de reglamentos reconocen la equivalencia de las principales normas internacionales en la materia regulada, los importadores y fabricantes del exterior tienen que incurrir en el costo de una “doble certificación” (o validación de “test reports” emitidos por laboratorios debidamente acreditados en sus países).

Según las autoridades colombianas, la certificación local es necesaria en tanto “se requiere que exista un sujeto en el país que se haga responsable por las certificaciones de conformidad que se expiden, para el evento en que las mismas se hayan producido sin el lleno de los requisitos generando un daño o creando un riesgo en relación con la protección de los objetivos legítimos“. Señalan además que por ejemplo el reglamento de frenos (hoy suspendido), “ha previsto cinco opciones a través de las cuales se puede obtener el certificado de conformidad”, las mismas que dan “variadas alternativas sin necesidad de que se tenga que recurrir a un laboratorio en Colombia para realizarla”.⁴

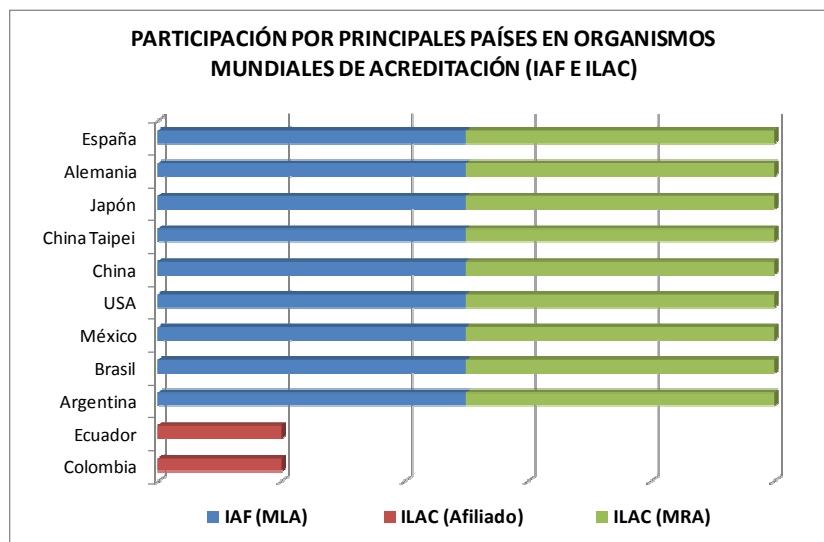
Al respecto, hemos verificado que las alternativas de evaluación de conformidad planteadas en los reglamentos son teóricas en su mayoría, debido a la inexistencia de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo entre países, acuerdos entre la entidad de acreditación colombiana con sus similares en países fabricantes de automóviles y en general a la todavía escasa participación de la ONAC colombiana en la red de organismos internacionales de acreditación. Al no contar Colombia con Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con miembros de IAF, ILAC, IAAC y otras entidades de acreditación, las evaluaciones y certificaciones realizadas por entidades acreditadas colombianas no son reconocidas en el exterior. Por ello, Colombia está brindando “igual trato” a EE.UU., la Unión Europea, Japón, Brasil y otros países con quienes mantiene comercio en este sector, exigiendo que las certificaciones de sus entidades acreditadas tengan que ser “recertificadas” en Colombia. Lo anterior, sin perjuicio que, si Colombia hiciera parte de las organizaciones antes mencionadas, tendría que aceptar sin más esos mismos certificados o “test reports” emitidos por “entidades acreditadas en dichos países”, conforme a lo establecido en los propios reglamentos.

⁴ Comunicación Dirigida por Santiago Pardo S. Negociador Internacional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (DNI 349) a Oliverio E. García, Presidente de la Asociación Colombiana de Vehículos Automotores – ANDEMOS.

De este modo, el efecto de los reglamentos técnicos se magnifica porque no solo hay que adecuarse a la nueva regulación, sino que para cumplir hay que volver a pagar en Colombia por certificar la calidad de algo que ya ha sido certificado por un ente acreditado (“que merece confianza a nivel internacional”). La intención de aplicar “reciprocidad” en la exigencia de estos requisitos, podría generar una situación a todas luces injusta, donde el sistema de certificación y de evaluación de conformidad (laboratorios), se monte principalmente mediante transferencia de ingresos de los importadores y el consumidor a estas empresas encargadas de la certificación y evaluación.

De otra parte, el problema se agrava aún más por la escasa infraestructura de laboratorios existente y por el mandato legal de utilizar, el laboratorio local cuando éste exista en Colombia. En muchos casos, los laboratorios acreditados son fabricantes de las autopartes materia de regulación. Esto puede generar i) falta de independencia al evaluar un producto competidor (o al menos gran preocupación a los proveedores de someter a entidad no independiente, la certificación de calidad de sus productos), y ii) preocupación por la entrega de información sensible a un competidor, que pueda necesitarse para la evaluación del desempeño de los componentes analizados. La existencia de muy pocos laboratorios por tipo de prueba, a veces un único laboratorio, puede generar además precios supracompetitivos en las evaluaciones y plazos de entrega excesivos.

El siguiente cuadro, muestra en términos comparativos la ausencia Colombiana de las redes internacionales de acreditación:



En el Anexo 1 a este informe, hacemos un análisis de viabilidad de aplicación de las alternativas de verificación de conformidad previstas en el Reglamento de Frenos, que demuestra los escasos caminos que realmente existen para lograr tal verificación.

1.3. Análisis Ilustrativo de SobreCostos de Importación

A manera ilustrativa, identificamos los siguientes costos de cumplimiento con los reglamentos técnicos del sector considerados en el análisis:

- a) Costos de coordinación con los proveedores de vehículos o repuestos, para solicitarles se expida copia de los “Test Reports” de calidad, de cada uno de los componentes comprendidos en los reglamentos exigidos.
 - Solo el RT de Frenos tiene 9 componentes por modelo. En vidrios cada vehículo puede tener entre 6 y 11 tipos de vidrios diferentes y los cinturones entre 2 a 3 tipos diferentes.
 - Los Test Report no son genéricos, sino que generalmente aplican a lotes determinados de producción. Así, el proveedor debe buscar el reporte del lote de producción correspondiente a cada componente comprendido en el vehículo vendido en Colombia.
- b) Costos de obtención de Test Reports de fabricantes de autopartes (en fábrica). Los Test Reports los manejan los proveedores de repuestos, no las fábricas de automóviles, por lo que es a éstos a quienes debe solicitarse las pruebas mencionadas.
- c) Costos de pagos a Certificadoras por “Validación” (re-certificación) en Colombia. Pueden ser tarifas fijas, anuales, variables o mixtas.
- d) Costos de Gestión y Control de Cumplimiento (en Fábrica y Representante en Colombia).
- e) Costos de revisión de cumplimiento en repuestos, y adecuación de stock a normas de Etiquetado.

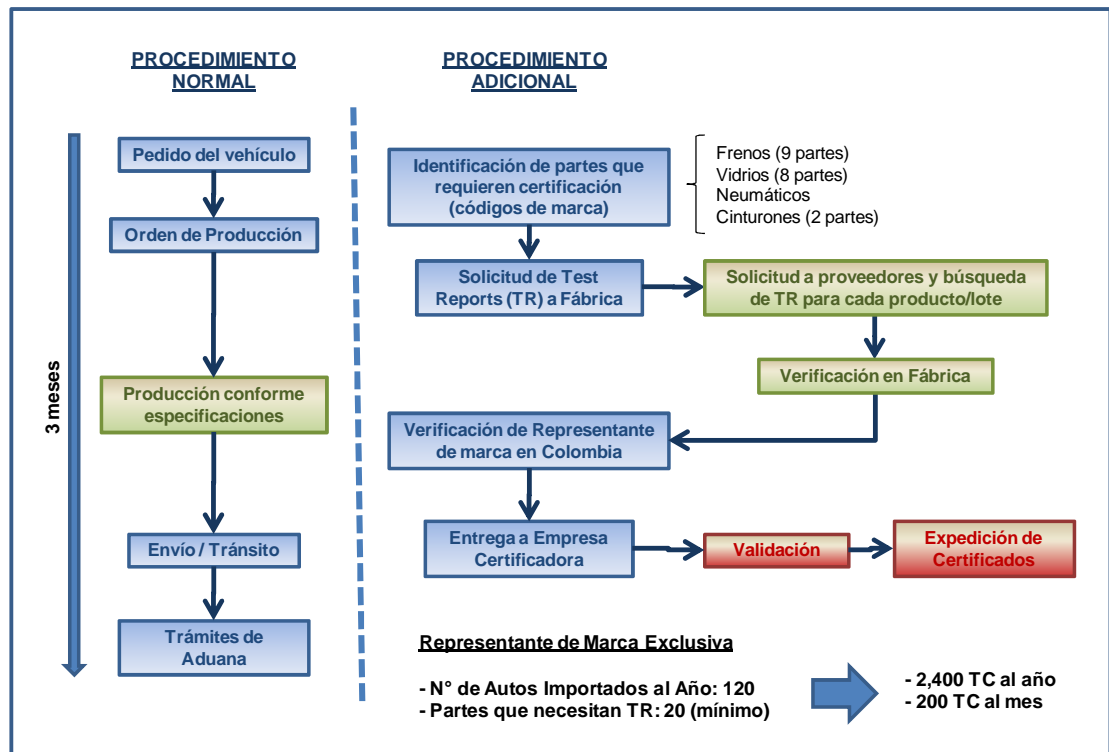
A continuación presentamos un esquema que resume el proceso de obtención de los informes de ensayo y los certificados de conformidad en Colombia para autos nuevos. Un procedimiento similar debe realizarse para cada repuesto que se busque importar a Colombia.

Como se puede observar en el esquema descrito, el costo de obtener los test reports y sus correspondientes certificados de conformidad en Colombia puede involucrar, además de sendos pagos a empresas certificadoras y laboratorios locales, la contratación de personal capacitado y especializado a tiempo completo para este fin, tanto en el representante de marca local como en su fábrica proveedora.⁵

A la fecha no se cuenta con información precisa y verificada sobre el costo por operación, mensual o anual que puede involucrar el “servicio de certificación” en Colombia, para los productos objeto de reglamento técnico. Aparentemente es posible para los grandes representantes de marca negociar contratos anuales con las certificadoras, cuyo precio global subirá significativamente si se van aprobando más reglamentos.⁶ Empresas más pequeñas podrían enfrentar situaciones menos favorables.

⁵ Lo anterior no considera el costo del personal que participa en la negociación y aprobación de las normas técnicas y reglamentos que se busca aprobar. El costo en este caso es gerencial dado el nivel de las reuniones y sus implicancias. Las “horas hombre” incluidas en la negociación de normas técnicas y reglamentos pueden ser muy significativas por año. Si se están negociando en paralelo 3 a 4 reglamentos por año, el costo puede ser sumamente alto para las empresas del sector. Frente a ello, debe tenerse en cuenta que la negociación de varios reglamentos técnicos simultáneamente dificulta severamente la participación de los involucrados y la calidad y legitimidad del producto final.

⁶ Es muy difícil minimizar estos costos por cuanto las certificadoras certifican productos según su lote y los abastecimientos de mercados pequeños como Colombia en la mayoría de modelos son periódicos y por ende



Fuente: Representantes de Marcas Automotrices en Colombia.
Elaboración: Comercia Consulting

De la información recabada, observamos que las autoridades colombianas no habrían realizado un análisis de costos de lo que el cumplimiento de estos reglamentos puede implicar a las empresas afectas y no solo de cara a los 4 reglamentos aprobados y sus múltiples “componentes” regulados, sino a los varios otros productos que se intenta regular en el futuro próximo. Vemos que el principal afectado de esta política será justamente aquél a quien se busca beneficiar: el consumidor, quien tendrá menos acceso y disponibilidad de repuestos y enfrentará precios mayores por los vehículos y sus repuestos en el mercado.

I.4. Reconocimiento doctrinario de los Sobrecostos que genera la “Doble Certificación”

El impacto proteccionista de procesos de verificación de conformidad excesivos es ampliamente reconocido a nivel internacional. John Wilson, en su Artículo “Standards, Regulation and Trade: WTO Rules and Developing Country Concerns” incluido en una publicación del Banco Mundial sobre normativa OMC, claramente señala:

“Technical regulations may discriminate against foreign suppliers, both in their design and in their outcomes, and may be used to gain strategic trade advantages for domestic firms over foreign competitors. Standards are often

corresponden a diversos lotes de producción. De otra parte, por cada serie y modelo existen productos distintos. Por ejemplo si se trata de vidrios un automóvil de la marca BMW puede llevar superar los 9 a 12 vidrios.

non-transparent and in some cases needlessly force firms to duplicate test and certification costs". (...)

"Among de most important costs are those associated with mandates that industry retest and recertify products that have already been tested for conformity with similar standards in multiple markets".

(...)

"There is suggestive evidence that standards often act to raise costs and thereby serve to restrain trade. The OECD (1999b) found that the costs of meeting differing standards and technical regulations in its member nations, along with the costs of testing and certification, can amount to between 2 and 10% of overall production costs".

Queda claro, entonces, el impacto que pueden tener los procedimientos excesivos de verificación. En este caso resultaría innecesario a nuestro entender, someter al costo de una doble certificación a marcas que por iniciativa propia utilizan los más altos estándares en seguridad, por ejemplo en toda su producción de vidrios automotrices. En tales situaciones, la aplicación del reglamento no genera beneficio social alguno y sí, en cambio, costos importantes que finalmente se trasladarán al consumidor y complicará el abastecimiento de estos productos.

1.5. Sobrecostos Generados por Aprobar Reglamentos Propios

El artículo 2.4 del Acuerdo OTC de la OMC, exige que cuando sea necesario adoptar reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes, o sea inminente su formulación definitiva, "los Miembros utilizarán esas normas internacionales o sus elementos pertinentes como base de sus reglamentos".

El sector automotriz es uno de los más avanzados a nivel mundial en términos de regulación de calidad y seguridad. La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), sirve de Secretaría Técnica del World Forum for Harmonization of Transport Vehicles Regulations" WP29⁷,. En este foro se han tomado Acuerdos para adoptar prescripciones técnicas uniformes para vehículos motorizados y sus partes, su equipamiento, etc.

Consideramos que existiendo normativa internacional de aplicación generalizada y que atiende las particularidades del sector, resulta excesivamente oneroso para el Estado y las empresas vinculadas al sector automotor, mantener la política de elaborar reglamentos técnicos "propios" que consumen una enorme cantidad de horas-hombre, para finalmente cumplir con la obligación de recoger el estándar internacional. Esta política genera el riesgo de ambigüedad o error, en la consideración de elementos de otras normas internacionales o en la consignación de equivalencias; o peor aún, el riesgo de perder de vista el avance en las tendencias internacionales, por ejemplo la prohibición de uso de materiales dañinos para la salud, como el asbesto por ejemplo, que todavía permite Colombia en los componentes de frenos. En este último caso, resulta ilógico que un reglamento que busca preservar la vida e integridad de las personas todavía acepte el uso de materiales considerados peligrosos para la salud y que no evidencie este riesgo en

⁷ Este foro cuenta con más de 50 años de existencia y con la participación de los principales fabricantes de vehículos de todo el mundo, ofreciendo un marco único para la armonización de regulaciones en vehículos. Con el aporte de todos estos países, se desarrollan normas modernas y completas que son directamente adoptadas facilitando el comercio internacional.

el etiquetado, permitiendo al consumidor considerar la presencia o no de este material en el componente, en su elección de consumo.

Sanciones:

Cabe mencionar que el cumplimiento de los reglamentos técnicos es controlado por la Superintendencia de Industria y Comercio, quien previa investigación, podrá imponer multas de hasta 1,000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a los agentes sometidos a estas normas. Cabe destacar que como el salario mínimo mensual en Colombia es equivalente a US\$ 290, esta multa ascendería a US\$ 290,000.⁸

Conclusión:

Del análisis realizado, concluimos que los Reglamentos Técnicos aprobados por Colombia no cumplen el estándar de “necesarias” para contribuir al objetivo enunciado de seguridad y defensa de la vida e integridad de las personas, según lo exige el ordenamiento multilateral. Por el contrario, existen múltiples alternativas que contribuirían en forma más eficaz a estos propósitos sin generar obstáculos al comercio. En ese sentido, estas medidas podrían ser consideradas contrarias al artículo 2 y al artículo 15 del Acuerdo OTC OMC en caso de ser evaluadas por el Órgano de Solución de Diferencias de dicha Organización.

La normativa andina exige condiciones similares para considerar un determinado reglamento técnico como compatible con el ordenamiento jurídico subregional. Creemos que en una evaluación realizada por la Secretaría General, difícilmente estas medidas pasarán las pruebas de causalidad, proporcionalidad e insustituibilidad exigidas, por las razones indicadas.

II. REALES RAZONES DETRÁS DE LA APROBACION DE REGLAMENTOS TECNICOS

De la evaluación realizada, observamos que los beneficios a la seguridad y a la defensa del consumidor que pueden generar estos reglamentos son inciertos, mientras que los perjuicios –traslado de sobrecostos al consumidor, restricción de oferta de vehículos nuevos y repuestos y las subidas de precio correspondientes- son absolutamente comprobables y ciertos. Desde esta perspectiva nos preguntamos ¿a qué responden realmente estas medidas?.

Existen evidencias que muestran que la acelerada aprobación de reglamentos técnicos en Colombia durante el periodo 2008-2010 no respondería solo a objetivos internos de aumentar la seguridad, proteger la vida de las personas y evitar que se induzca a error a los consumidores (objetivos legítimos para el acuerdo OTC–OMC), sino principalmente al gran objetivo de defender la industria ensambladora de vehículos y de promover la fabricación de autopartes en Colombia.

De acuerdo a la consultora McKinsey & Company, en un Estudio reciente que analiza la viabilidad del sector automotriz colombiano:

“Actualmente el sector de autopartes se encuentra amenazado por la reducción significativa del ensamble local. Se espera que la apertura del

⁸ Decreto 3144-2008. Artículo 4° que modifica el artículo 39° del Decreto 2269 de 1993.

*mercado por la firma y entrada en vigencia de los TLCs y el cierre de los países vecinos continúen reduciendo la escala para el ensamble en los próximos años. Por lo tanto, **viabilizar el ensamble local es considerada la ruta crítica para el sector**. Si esta iniciativa fracasa lo más probable es que el sector no llegue a transformarse en talla mundial e incluso sea difícil de sostener el modelo de ensamble actual.”⁹*

Frente a ello, el estudio propone distintas vías de acción. En el ámbito normativo el estudio concluye que las certificaciones de calidad son una barrera para las exportaciones de autopartes colombianas y señala que **“se debe trabajar en la normatividad técnica del sector con el fin de permitir alcanzar estándares de competitividad internacionales a la vez que se garantiza la protección al consumidor local”**.¹⁰ Dentro del marco normativo el estudio plantea en concreto como prioridad: **“Gestionar la homologación de normatividad técnica, certificaciones y promover acuerdos de reconocimiento mutuo con los mercados objetivos (...)”**

Los objetivos antes mencionados se persiguen a través de las acciones propuestas descritas con todo detalle en el siguiente cuadro del Estudio¹¹:

⁹ McKinsey & Company. **Desarrollando Sectores de Clase Mundial en Colombia. Sector Autopartes**. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá, Mayo de 2009. **Op. Cit.** p.4.

¹⁰ McKinsey & Company. **Op. Cit.** p.25.

¹¹ McKinsey & Company. **Op. Cit.** P. 126 y 127.

Descripción de la iniciativa

- Es fundamental para elevar estándares de calidad, proteger al consumidor y tener acceso a otros mercados

Objetivos	Actividades Principales	Fecha de entrega
<ul style="list-style-type: none"> • Tener NTC y RT actualizados y vigentes acordes a la normatividad internacional • Tener política de calidad certificada acorde con estándares internacionales • Promover acuerdos de reconocimiento mutuo con socios estratégicos • Tener laboratorios acreditados para procesos de evaluación de la conformidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de las NTC y su actualización • Revisión de los RT vigentes y de los que están en proceso • Identificar RT vigentes en mercados objetivos para facilitar acceso • Analizar la necesidad de nuevos RT • Revisar el cumplimiento de estándares y requisitos internacionales del sistema de calidad • Revisar número y situación de laboratorios existentes • Definir necesidades para lograr una posible acreditación de los laboratorios • Revisar los acuerdos de reconocimiento mutuo que a la actualidad existen (si los hay) • Definir socios potenciales para tales acuerdos y establecer estrategia para promoverlos • Promover entre empresarios la acreditación de sistemas de gestión y buenas prácticas en el sector de autopartes (mencionar en labores de promoción las certificaciones con que cuentan las empresas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con estudio de Asistencia técnica al comercio (con Europa)

Equipo	Entidad	Rol
<ul style="list-style-type: none"> • Gerente Sector Público • Gerente Sector Privado • Director Marco Normativo • Por definir • Por definir • Por definir 	<ul style="list-style-type: none"> • MCIT - PTP • Acolfa • MCIT • SIC - Vigilancia • ONAC • Representante(s) de la industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Lidera y coordina • Lidera y apoya • Apoya, aprueba y ejecuta • Apoya • Apoya • Apoya y aprueba

Interdependencias con otras iniciativas del sector

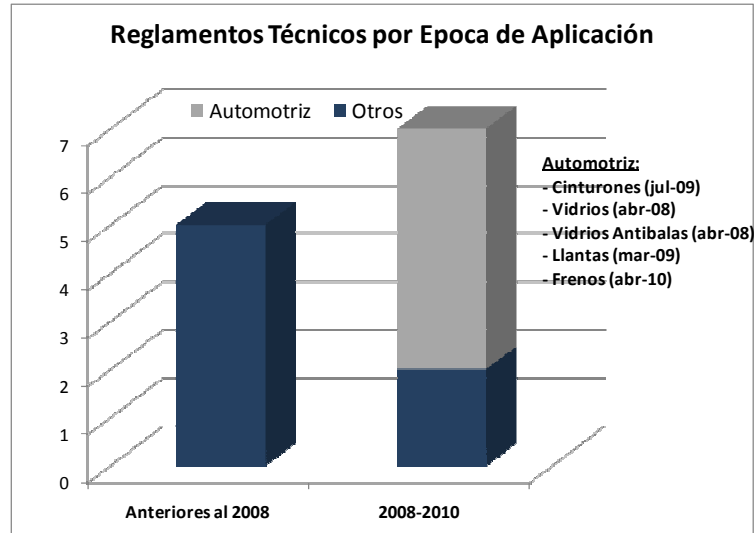
Relacionada parcialmente con la gestión del conocimiento y redes I+D+i; laboratorios participarían de homologaciones

Obstáculos/ riesgos	Inversión requerida
<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere inversión de capital para tener laboratorios certificados, para obtener certificaciones en procedimientos. • Se requiere de negociaciones internacionales para lograr acuerdos de reconocimiento mutuo • Incumplimiento de requisitos internacionales por parte de la entidad acreditadora nacional – ONAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno adicional al tiempo del equipo de trabajo

Nótese que los objetivos y actividades principales propuestos apuntan justamente a tener una política de calidad certificada, a actualizar los reglamentos técnicos existentes y a analizar la necesidad de nuevos reglamentos técnicos. Igualmente a implementar la infraestructura para certificar localmente la calidad de los productos exportados.

Una prueba palpable de la verdadera finalidad de la aprobación de reglamentos técnicos en el sector automotriz es la selección de productos regulados y que busca regular el gobierno colombiano.

Los reglamentos técnicos aprobados coinciden con los principales productos de exportación de Colombia en el sector de autopartes y los que busca desarrollar el programa de transformación productiva que impulsa el Ministerio de Comercio. Esto explica también la alta concentración de reglamentación técnica en el sector automotriz a partir del 2008 que se muestra en la siguiente gráfica.



Por todo lo expuesto, creemos que existen evidencias importantes de que un objetivo muy importante de estos reglamentos es el de **desarrollar a la industria de autopartes colombiana a través una estandarización de la calidad en la producción y exportación y desarrollar el sistema de acreditación, certificación y evaluación en Colombia**, necesario para la certificación de la calidad de las autopartes dirigidas a mercados del exterior. Esto dejaría los objetivos legítimos señalados en los reglamentos como meros “enunciados” potencialmente carentes de un sustento real.

III. CONCLUSIONES Y REFLEXION FINAL

Diversos especialistas reconocen que los Reglamentos Técnicos pueden ser medidas proteccionistas muy eficientes y generar costos inmensos a los importadores y a los exportadores de los productos regulados.

En este caso, los obstáculos generados por la duplicación de procedimientos de evaluación o certificación a productos que ya fueron certificados en sus países de origen, son muy altos, y es evidente que si afectan en modo relevante la operación de grandes corporaciones, pueden ser un tremendo disuasivo para importadores o empresas más pequeñas, frente al riesgo cierto de incumplimiento y sanción. Vemos también que el principal afectado de esta política será justamente aquél a quien se busca beneficiar: el consumidor, quien tendrá menos acceso y disponibilidad de repuestos y enfrentará precios mayores por los vehículos y sus repuestos en el mercado.

De lo anterior, observamos que los reglamentos adoptados pueden generar significativas barreras a la importación de vehículos y autopartes a Colombia, sin contribuir en forma esencial al alcance de los objetivos legítimos señalados como justificaciones para su aprobación. En ese sentido, observamos que tales medidas no podrían considerarse “necesarias” para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, ni tampoco compatibles con los artículos 2.2 y 5,11 y 5,12 del Acuerdo OTC-OMC.

Observamos también que dado el contexto en que se aprueban estos reglamentos y las reales razones que sustentarán su promoción por el gobierno Colombiano, no debemos esperar que se trate de hechos aislados. Por el contrario, es lógico pensar que se trata de una política de regulación progresiva dirigida a estandarizar la calidad de la oferta exportable colombiana. En tal escenario, el nivel de sobrecostos creados a los productos

automotrices sobre todo por las disposiciones de etiquetado y los procedimientos de verificación de conformidad puede crecer aceleradamente.

Frente a ello, sugerimos a su gremio, y a la empresas que representa, analizar integralmente los riesgos que estas políticas entrañan a su actividad y plantear al gobierno colombiano no solamente la revisión puntual de alguno de los reglamentos, sino la evaluación general de la política que se está estableciendo y de su compatibilidad con el marco normativo internacional vigente, a fin de evaluar qué medidas pueden tomarse para reducir los sobrecostos que estos reglamentos generan.

Consideramos que, como condición previa para que se exija el cumplimiento obligatorio de los reglamentos técnicos que está aprobando, Colombia debe resolver el problema de su baja inserción en las redes mundiales de acreditación. En su defecto, Colombia debería dejar exigir la doble certificación a los productos que ya cuentan con certificados o reportes de evaluación emitidos por laboratorios o certificadores confiables insertos en las redes internacionales de acreditación, en la medida en que tales certificaciones “confiables”, garantizan plenamente el cumplimiento del estándar de seguridad que busca alcanzar.

Asimismo, consideramos que la política que estaría llevando a cabo Colombia de estandarizar la calidad de sus autopartes de exportación mediante la adopción de reglamentos técnicos obligatorios, genera serios riesgos de emplazamiento internacional. De cuestionarse estas medidas, se tornarían inútiles los enormes esfuerzos de adecuación que estos reglamentos exigen e inadecuados los costos que imponen a importadores y exportadores en este sector. El gobierno colombiano debe considerar este riesgo y la consecuencia antes descrita en su análisis de alternativas para atender al objetivo de estandarizar y certificar la calidad de las autopartes en Colombia.

Es de indicar que la vigilancia y sensibilidad internacional por el establecimiento de obstáculos técnicos al comercio en el sector automotriz es alta. Este tema está siendo activamente debatido a nivel multilateral. De hecho, países como los Estados Unidos conjuntamente con el Canadá y la Unión Europea, han presentado en el marco de las Negociaciones de Acceso a Mercado para Productos No Agrícolas (NAMA) de la OMC, **proyectos de Acuerdo de Barreras no Arancelarias vinculadas a Reglamentos Técnicos y Procedimiento de Verificación de Conformidad en Productos Automotrices**¹². En estas propuestas se reconoce al Foro Mundial para la Armonización de Regulaciones de Vehículos como el principal ente de formulación de normas técnicas automotrices a nivel internacional y los países firmantes se comprometen a cooperar en la normalización a través de este foro y a revisar sus regulaciones en el sector con la visión de “**incrementar su convergencia con los estándares internacionales aplicables**”. Asimismo, cuando no existen normas internacionales aplicables, estas propuestas exigen considerar los costos de cumplir con la regulación o su verificación de conformidad y la disponibilidad de alternativas regulatorias o no regulatorias para alcanzar los objetivos de la regulación propuesta.

Frente a ello, al tener Colombia capítulos de Obstáculos Técnicos al Comercio en los TLCs suscritos con estos países, creemos que la vía bilateral existente puede resultar sumamente útil para una evaluación sincera de esta problemática y la búsqueda de soluciones constructivas para su manejo futuro.

¹² Comunicación de la Unión Europea. Texto de Negociación. Documento TN/MA/W/118/Rev.1 01 de Diciembre de 2009. Comunicación del Canadá y los Estados Unidos. Documento TN/MA/W/139 del 09 de julio del 2010.

INDICE

1. MARCO CONCEPTUAL

- 1.1. Funcionalidad de los Estándares Técnicos
- 1.2. Tipos de Estándares
- 1.3. Evaluación de Conformidad
- 1.4. Acuerdos Internacionales para Reducir los Costos de Certificación

2. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA REGLAMENTACIÓN APROBADA

- 2.1. Incierta Contribución de los RTs a los Objetivos de la Regulación
- 2.2. Orientación de la Regulación a Fines Distintos de los Utilizados como Justificación
- 2.4. Ausencia de una Adecuada Evaluación de los Costos que Generan los RTs para los Importadores y los Consumidores

3. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE COLOMBIA EN ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES.

- 3.1. Principales Obligaciones en el Marco del Acuerdo OTC OMC
- 3.2. Evaluación del Test de Necesidad Exigido en los Artículos 2.2 y 5.1 del Acuerdo OTC-OMC considerando la jurisprudencia en el Artículo XX del GATT
- 3.3. Análisis de Necesidad de los Requisitos Establecidos en los Reglamentos Técnicos
- 3.4. Análisis de Alternativas
- 3.5. Otros Riesgos de Incompatibilidad con el Acuerdo OTC-OMC

4. CONSISTENCIA DE LOS REGLAMENTOS TECNICOS COLOMBIANOS CON LA NORMATIVA ANDINA

- 4.1. Normativa Comunitaria
- 4.2. Jurisprudencia Comunitaria
- 4.3. Aplicación al Caso Concreto

5. UTILIZACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS COMO MEDIO PARA EXCLUIR DEL MERCADO DE TRANSPORTE PÚBLICO A UNIDADES PEQUEÑAS (VANS)

- 5.1. Objetivo General del Reglamento Técnico
- 5.2. Restricción al Acceso de Determinadas Unidades al Servicio de Transporte de Cercanías
- 5.3. Evaluación y Sugerencias

6. ESTRATEGIA PARA NEUTRALIZAR LA APLICACIÓN DE REGLAMENTOS TECNICOS PARA AUTOPARTES EN COLOMBIA

- 6.1. Objetivo
- 6.2. Estrategias

- 6.2.1. Mediante Denuncia ante la Comunidad Andina
- 6.2.2. Persuadir al Gobierno Colombiano con el Apoyo de los Países de los Fabricantes de Vehículos y Autopartes Afectados
- 6.2.3. Mantener una posición fuerte en la Negociación para la implementación de los reglamentos
- 6.2.4. Identificar alternativas de solución a los problemas que realmente motivan el establecimiento de los reglamentos técnicos

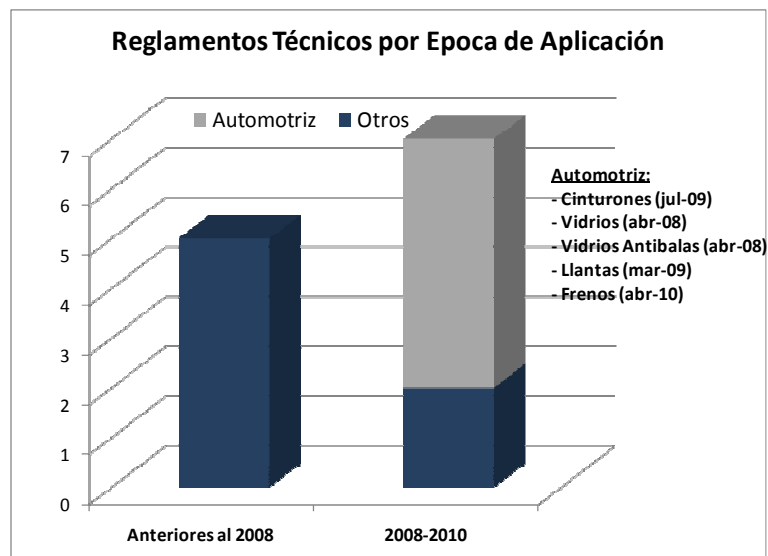
7. EVALUACION Y CONCLUSIONES FINALES

- 7.1. Evaluación Final
- 7.2. Compatibilidad de los Reglamentos Colombianos con la Normativa Internacional
- 7.3. Compatibilidad con la Normativa Andina
- 7.4. Estrategia Sugerida

ANEXO I

ESTUDIO SOBRE COMPATIBILIDAD DE LOS REGLAMENTOS TECNICOS AUTOMOTRICES COLOMBIANOS CON LA NORMATIVA COMERCIAL INTERNACIONAL

En los últimos años, Colombia ha realizado un esfuerzo consistente por elaborar y aprobar estándares de calidad que sean obligatorios, a través de la expedición de Reglamentos Técnicos (“RTs”). Estos reglamentos han sido consistentemente aprobados en productos del sector automotriz.



Fuente: MINCOMERCIO.

El establecimiento de reglamentos técnicos implica una gran responsabilidad para los Estados. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), exige a sus miembros “asegurarse de que nos elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos, que tengan por objeto u efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional”.

En el caso del sector automotor, la aprobación de reglamentos técnicos se ha producido con intensidad en los últimos tres años, sustentados en razones de seguridad en el transporte, protección a la vida de las personas y protección al consumidor.

Como veremos en detalle en este informe, estos requerimientos obligatorios, han generado una carga muy fuerte a los representantes de marca de vehículos y autopartes, no solo en términos de tiempo de adecuación sino también en dinero y recursos. Estos costos pueden ser aún mayores para los pequeños importadores, desde que para ellos puede ser más difícil obtener las pruebas necesarias para sustentar la calidad de sus repuestos y negociar precios con las certificadoras por el menor volumen que manejan.

El presente informe busca analizar si los reglamentos aprobados constituyen una medida efectiva o apropiada para el objetivo que pretenden lograr, y si resulta consistente con la normativa comercial internacional antes mencionada.

Para realizar dicha evaluación intentaremos desarrollar los problemas más importantes que observamos en esta política de Colombia y analizar los argumentos expuestos por escrito, por las autoridades colombianas ante las expresiones de preocupación de la industria.

Ejemplificaremos los problemas que hemos observado con las disposiciones más importantes de los reglamentos de frenos, cinturones de seguridad y vidrios automotrices, así como con una mirada general al Reglamento para vehículos de transporte público por carretera aprobado por el Ministerio de Transporte¹³, desarrollando más en detalle el análisis de verificación de conformidad con el caso de frenos que es el más reciente y de mayor sensibilidad.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Funcionalidad de los Estándares Técnicos

Las normas técnicas y Reglamentos técnicos pueden ayudar a lograr la eficiencia técnica a través de la estandarización mundial. La estandarización tiene múltiples ventajas entre las que destacan las siguientes:

- a) facilita a los consumidores comparar entre productos con características comunes esenciales y beneficiarse de la competencia mundial (en tanto no se pueden segmentar mercados alegando diferencias de calidad).
- b) incentiva a los proveedores a alcanzar y mantenerse adecuados al estándar mayoritario de calidad, y facilita la transmisión de información de calidad a los consumidores, reduciendo la incertidumbre y facilitando las transacciones.
- c) permite alcanzar objetivos importantes que no se priorizarían en el mercado privado, como la protección de la salud pública o el ambiente y propicia el intercambio de información.
- d) permite que la verificación pueda realizarse mediante una sola prueba en distintos países, y que su resultado sea válido. De esta manera se reducen los costos de transacción por que los países tienen la seguridad de que las pruebas se realizan como si se hicieran bajo sus propias regulaciones y procedimientos de verificación.
- e) la armonización de condiciones de calidad facilita el comercio internacional.

No obstante estas importantes ventajas, los estándares técnicos obligatorios, cuando son mal utilizados pueden tener el efecto contrario, de segmentar los mercados generando barreras a la entrada a rivales actuales o potenciales.

Según Hoekman y Kostecky:

*“Aunque la adopción de estándares puede ayudar a lograr eficiencia técnica, ésta también puede permitir a las empresas instaladas de una industria incrementar su poder de mercado. Los estándares son uno de los posibles instrumentos mediante una empresa o grupo empresarial puede incrementar los costos a sus rivales. Asumiendo que existen costos en cumplir el estándar exigido, su existencia puede reducir la contestabilidad de un mercado en tanto los potenciales entrantes encuentren menos atractivo competir o entrar con esos requisitos”.*¹⁴

¹³ Resolución N° 3172 por la cual se expide “El Reglamento Técnico para Vehículos de Servicio Público de Pasajeros con Capacidad de 10 pasajeros en adelante, no incluido el conductor destinados al Servicio Público del Transporte de Pasajeros.

¹⁴ Hoekman, Bernard y Kostecki, Michael. The Political Economy of the World Trading System”. 1997. p.114.

2.2. Tipos de Estándares

Los estándares de calidad se dividen principalmente en normas técnicas y reglamentos técnicos. Las normas técnicas constituyen estándares referenciales (voluntarios), que pueden motivar un cambio o mejora con fines de diferenciación o posicionamiento, o con el fin de absorber “mejores prácticas” de la industria a nivel internacional en calidad de producto o procesos.¹⁵ Estas normas generalmente incluyen las normas de la Organización Internacional de la Acreditación - Normas ISO.

Los Reglamentos Técnicos por el contrario si son normas jurídicas (obligatorias) a través de las cuales el Estado regula los requisitos mínimos que debe cumplir un producto en cuanto a seguridad, salud pública, protección del ambiente o prevención de prácticas que induzcan a error al consumidor. Los reglamentos deben ser cumplidos como condición previa para la comercialización del producto y, en muchos casos, implican requerimientos de prueba y certificación del estándar exigido.

2.3. Evaluación de Conformidad

La certificación consiste en la evaluación de si un producto cumple con un estándar voluntario u obligatorio, realizada por organizaciones totalmente independientes del fabricante o comprador. Luego de la evaluación se emite un certificado que confirma si el producto cumple con el estándar o no.

Debido a que la evaluación de conformidad determina que productos cumplen con las prescripciones establecidas en los Reglamentos Técnicos, la racionalidad de estos procedimientos es clave para asegurar un flujo comercial normal.

El Acuerdo OTC de la OMC,¹⁶ exige que los procedimientos de verificación de conformidad no sean discriminatorios ni impongan requerimientos que tengan por objeto u efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Ello significa que los procedimientos de evaluación no deberán ser más estrictos, ni se aplicarán en forma más rigurosa de lo necesario para dar al Miembro importador la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas aplicables, habida cuenta de los riesgos que provocaría el no cumplimiento de tales requisitos.

La aplicación abusiva o excesiva de los procedimientos de verificación de conformidad puede generar restricciones importantes al flujo comercial.

“La implementación de estándares técnicos genera costos. Algunos de estos costos son inevitables, y se generan por las pruebas y procedimientos de certificación (verificación de conformidad), necesarios para determinar si un producto, cumple con un determinado estándar. La ineficiencia y duplicidad de los requerimientos de prueba y certificación sin embargo, representan costos innecesarios significativos a los fabricantes, consumidores y a la sociedad. En particular, el costo y complejidad de determinar la conformidad

¹⁵ www.indecopi.gob.pe

¹⁶ Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio. Artículo 5.1.1 y 5.1.2.

con varias regulaciones nacionales puede ser muy alto. Esto es especialmente cierto con respecto al incremento de certificaciones de conformidad de “tercera parte” obligatorias. Entre los costos principales destacan los asociados con la obligación de la industria de “volver a probar” o “recertificar” productos que ya fueron probados por conformidad, con similares estándares en múltiples mercados. Esto resulta en altos costos para los consumidores y determina un punto clave donde la política comercial interseca los sistemas de estandarización y regulación.”¹⁷

Siendo esto así, los procedimientos de verificación de conformidad que dificulten el cumplimiento de reglamentos pueden convertirse en poderosos instrumentos proteccionistas que limiten el abastecimiento exterior, encarezcan el producto importado y en general obliguen a los consumidores a recurrir a la producción nacional. Esto puede ser más claro aún si el país exige el cumplimiento de los requisitos técnicos con severas sanciones. Frente a ello, la responsabilidad que tienen los Estados al emitir un reglamento técnico es muy grande. Esto explica por qué este tema ha dado lugar a múltiples disputas comerciales internacionales.

Las iniciativas de racionalizar la normativa técnica a nivel mundial, parten de la necesidad de evitar tratos discriminatorios, eliminar duplicación en requerimientos de prueba (nuevos informes de laboratorio o “doble certificación”), y generar transparencia en el proceso de aprobación y aplicación de las regulaciones.

2.4. Acuerdos Internacionales para Reducir los Costos de Certificación

Un factor igualmente crítico para reducir los costos de la aplicación de estándares obligatorios en el comercio internacional es la participación activa en foros internacionales de acreditación, y la consecución de acuerdos que permitan el mutuo reconocimiento de certificados entre dos países o entre organismos de acreditación ubicados en dos países.

Es así que, en la actualidad, no puede pensarse en un sistema de acreditación nacional aislado o no integrado eficazmente a esquemas internacionales de cooperación: regionales y mundiales.

¹⁷ Wilson, John. Standards, Regulation and Trade. WTO Rules and Developing Countries Concerns. En Development, Trade and WTO: A Handbook. pp 429-430.

2. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA REGLAMENTACIÓN APROBADA

2.1. Incierta Contribución de los RTs a los Objetivos de la Regulación

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante Resolución N°1001 de fecha 23 de abril de 2010, publicó el Reglamento Técnico aplicable a los componentes de sistemas de frenos para uso de vehículos automotores o sus remolques, que se importen, fabriquen o comercialicen en Colombia.

El reglamento fue aprobado por el referido Ministerio con el propósito de adoptar medidas para proteger la vida y la seguridad de los consumidores, así como prevenir prácticas que puedan inducirlos a error; en aplicación de su facultad de elaborar y expedir reglamentaciones técnicas de materias que no correspondan a una autoridad diferente. (Decreto Ley 210).

Del mismo modo, la Resolución N° 1949 del 17 de julio del 2009 que estableció el Reglamento Técnico aplicable a cinturones de seguridad para vehículos automotores que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia, tuvo como objeto establecer medidas para "prevenir o minimizar riesgos para la vida e integridad de las personas que ocupan vehículos automotores, en caso de accidentes, aceleración o desaceleración abrupta del vehículo, a través del cumplimiento de los requisitos técnicos de desempeño de los cinturones de seguridad, así como prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores".

Observamos con preocupación que **los reglamentos aprobados antes señalados tienen una incidencia marginal en el problema de seguridad que buscan atender**, por las siguientes razones:

- a) **Afectan los componentes (de frenos o cinturones de seguridad) incorporados como parte integral de los vehículos nuevos importados a Colombia.** Los vehículos nuevos, al haber sido certificados en sus países de origen, son los que menor riesgo generan a la seguridad en el tránsito vehicular. Enfoques alternativos de prevención de accidentes se concentran en verificar el buen funcionamiento de vehículos de más de un año de antigüedad, en el entendido que las unidades nuevas cuentan con garantías importantes (típicamente 2 años o 60,000km) que permiten razonablemente asumir que estas unidades mantendrán su buen funcionamiento en este periodo.
- b) En el caso de repuestos, los reglamentos también tendrían una incidencia marginal en materia de seguridad, por diferentes razones:
 - **Reglamento de Frenos:** Este RT no considera la operación del sistema de frenos en su conjunto sino la condición de cada componente (9 componentes en total). Frente a ello, se limita a verificar la condición del repuesto mismo más no si su operación dentro del sistema de frenos sea la adecuada por razones de compatibilidad, desempeño de otras partes o por razones de instalación o mantenimiento.

Por lo anterior, consideramos que la expedición de este reglamento difícilmente contribuirá a determinar "un responsable en el país" en la

eventualidad de la ocurrencia de un accidente de tránsito. En primer lugar, porque en el hipotético e improbable caso en que se investiguen en profundidad las causas de un accidente en Colombia, y se determine que la causa fue el sistema de frenos, vemos sumamente complejo determinar qué componente causó la falla. Si se hicieran los estudios técnicos correspondientes y esto pudiera determinarse, nos preguntamos cómo podría atribuirse responsabilidad al fabricante de un componente que debe estar instalado apropiadamente y funcionar eficientemente dentro del sistema de frenos del vehículo, dentro de su vida útil y mediante un adecuado mantenimiento del conjunto del sistema de frenos. Dicho de otro modo, no podría determinarse si la responsabilidad la tuvo el fabricante de componente o quien prestó el servicio de mantenimiento, o si la tuvo el propio propietario del vehículo al no brindar un adecuado mantenimiento al mismo dentro del periodo de seguridad necesario.

- **Cinturones de Seguridad**: Los cinturones de seguridad son un conjunto de cintas, con una hebilla de seguridad, dispositivos de ajuste y accesorios, que quedan anclados en el interior de un vehículo, con el fin de disminuir el riesgo a la vida y lesiones corporales de la persona que lo usa en caso de un accidente.

Estos dispositivos tienen muy baja rotación y normalmente permanecen en el vehículo por varios años.

En el caso de vehículos nuevos, los cinturones de seguridad son unos dispositivos altamente controlados en la industria automotriz a través de los procedimientos de control de calidad existentes. No obstante, el propio consumidor verifica diariamente su condición al momento de su utilización. Desde esta perspectiva, en caso de encontrarse algún defecto, que limite el buen funcionamiento del mecanismo, es altamente probable que el propio consumidor haga uso de su garantía para obtener la reposición. Frente a ello, el fabricante tiene altos incentivos en vigilar la calidad de estos mecanismos, en primer lugar, para cuidar la imagen de su marca frente al consumidor y, en segundo término, para evitar los costos que genera la reposición de un artículo defectuoso en que existe alta probabilidad de de reclamo “en garantía” por parte del consumidor.

- **Vidrios**: La industria de vidrios automotrices, está significativamente concentrada a nivel mundial. Muchos de los principales proveedores mundiales abastecen a las principales marcas de vehículos, europeas, norteamericanas o asiáticas a través de sus filiales en todo el mundo.

Durante su fabricación, los vidrios automotrices son sometidos a pruebas de impacto, durabilidad y calidad óptica. En general, los autos nuevos vienen con vidrios certificados bajo normas europeas y norteamericanas (los sellos de calidad están grabados en las propias lunas). Igualmente, los países europeos están exigiendo equipar los parabrisas de automóviles con vidrios laminados, desde los años 80s conforme al Sitio web de la empresa Saint Gobain¹⁸.

¹⁸ “Las lunas para automóviles están ampliamente reconocidas como un factor importante en la seguridad del vehículo. Desde inicios de los años 80, es una obligación equipar a los automóviles con parabrisas de vidrio laminado, los cuales se rajan, pero se mantienen intactos al romperse. Las innovaciones de Saint-Gobain Sekurit aportan una mayor protección, mediante la aplicación de la misma tecnología a las lunas laterales.

Desde esta perspectiva, los costos que irroga el cumplimiento de este reglamento se justificarían en la medida en que existan un volumen no insignificante de importaciones de vidrios automotrices en equipo original o repuestos, que no cumplan con el estándar internacional. De lo contrario, sería menos costoso para la sociedad identificar esas fuentes dudosas de importación y concentrar acciones de fiscalización en esas importaciones.

Resulta innecesario por ejemplo someter al costo de una doble certificación a marcas que por iniciativa propia utilizan los más altos estándares en seguridad de vidrios en toda su producción. En estos casos, la aplicación del reglamento no genera beneficio social alguno y sí, en cambio, costos importantes que finalmente se trasladarán al consumidor y complicará el abastecimiento de estos productos.

c) Existencia de Alternativas más Eficientes de Control

Existen formas alternativas más eficientes de verificar el correcto funcionamiento de los sistemas de frenos en los vehículos, de los cinturones de seguridad y otros productos automotrices para los que se está buscando mejorar la seguridad mediante la expedición de reglamentos técnicos.

Por ejemplo, las revisiones técnicas vehiculares periódicas donde se controlan, frenos, luces, suspensión, dirección, sistema eléctrico, neumáticos, gases, etc, pueden constituir una alternativa muy superior, en la medida en que evalúa la totalidad del parque automotor y prevé pruebas de los sistemas automotrices en pleno funcionamiento (como operan en realidad), y no solo una verificación “por papeles” de que cada uno de sus componentes cumplió al momento de su fabricación, con las normas de calidad.

En estos sistemas, justamente se pone énfasis en la revisión de autos con 1 año a más de antigüedad, en el entendido que los vehículos nuevos pasan, en todos sus sistemas de seguridad, por altos controles de calidad en fábrica, verificados conforme a reglamentos de transitabilidad y calidad internacionales, siendo en estos casos los riesgos de falla técnica significativamente menores.

Si el objetivo buscado por Colombia fuera realmente mejorar la seguridad, debería concentrarse en asegurar el adecuado desempeño de los miles de vehículos que componen el parque automotor colombiano y que son, en la mayoría de casos, fuente de accidentes por el estado de deterioro en que se encuentran y por el inadecuado mantenimiento que reciben.

(...) La razón es que, a diferencia del vidrio templado, el vidrio laminado consiste en realidad en dos vidrios unidos mediante una capa intermedia de plástico. Al romperse, los fragmentos se adhieren al plástico, reduciendo el riesgo de eyección y ayudando a aumentar la seguridad durante un accidente o colisión.

En realidad, el vidrio laminado presenta una doble ventaja. No solamente ayuda a mantener a los ocupantes al interior del vehículo durante el accidente, sino que también protege contra los peligros externos, en la medida en que a un ladrón que le toma 10 veces más de tiempo atravesar un vidrio laminado, en comparación con un vidrio templado estándar.

La seguridad extraordinaria proporcionada por el vidrio laminado es la razón por la cual es un requerimiento legal para los nuevos parabrisas en Europa, desde inicios de los años 80 (sin especificar fecha). Hoy en día, los fabricantes automóbiles pueden ofrecer vidrios laminados en todos sus vehículos, incluyendo las lunas laterales y los techos corredizos, para ofrecer una mayor protección. Pida mayores detalles a su vendedor.

De las reuniones sostenidas con las autoridades colombianas, no se ha verificado la existencia de estudios que demuestren una relación causal entre los accidentes ocurridos y los componentes nuevos de los vehículos. Tampoco se ha verificado la existencia de quejas por productos no idóneos o inadecuada información de etiquetado. Por el contrario, se nos han referido problemas de informalidad y contrabando en el sector que pueden atacarse directamente con mayor fiscalización a estas empresas, en aplicación de normativa tributaria y de las propias normas de protección al consumidor, como veremos a continuación.

Por todo lo expuesto, observamos que la aprobación de reglamentos técnicos para los componentes podría dirigirse a otros objetivos, de desarrollo industrial principalmente; generando tal como se están aplicando en Colombia, una traba al comercio internacional.

d) Suficiencia de las Normas de Protección al Consumidor para Exigir la Idoneidad de los Productos Comercializados

Uno de los efectos positivos del reglamento es permitir que el consumidor pueda tener mayor nivel de certeza de que los componentes que adquiere en el mercado de reposición cumplen con los estándares mínimos de calidad nacionales e internacionales.

Este objetivo sin embargo, se logra también a través de la normativa de protección al consumidor que hace responsable al proveedor del repuesto de la idoneidad de los productos que expende, obligándolo a prestar las garantías respectivas en caso de falla. Estas garantías, en el caso de los representantes de marca, alcanzan no solo a los repuestos, sino también a los servicios para su instalación adecuada, asumiendo responsabilidad en forma integral, siendo por ello suficiente la protección que brindan las normas de defensa del consumidor para este propósito.

Incluso en el caso que existan importadores informales de repuestos o talleres que no presten los servicios en forma adecuada, no creemos que los requisitos técnicos aprobados aseguren una mejora en el comportamiento del parque automotor. Por el contrario, resultan tan engorrosos que podrían incentivar la informalidad y el contrabando, que ya son problemas claros que aquejan al sector. Estos costos aparentemente no han sido adecuadamente evaluados al momento de expedir los reglamentos.

Si el objetivo fuera seguridad y protección de la vida de las personas, insistimos en que una medida más eficiente sería aplicar revisiones técnicas más estrictas y realizar fiscalizaciones ad hoc en locales donde el riesgo de la venta de productos de dudosa calidad es mayor. A estos locales se les puede requerir información sobre el origen de sus productos y pruebas sobre la idoneidad de los mismos considerando criterios técnicos internacionales ampliamente accesibles en esta industria. Igualmente se los puede procesar por falta de idoneidad de productos o inadecuada información mediante normas de protección al consumidor. En caso de una fiscalización, estos proveedores podrían tener plazos adecuados para obtener sus certificados/informes de calidad de sus proveedores del exterior, conforme a los estándares internacionales que éstos aplican, en la medida en que tales certificaciones o informes generen un grado aceptable de confianza.

e) Riesgos para los Consumidores y el Comercio Internacional

La exigencia de requisitos de calidad en un reglamento técnico, si bien tiene la virtud de generar un mecanismo de control y certificación de calidad de los componentes previo al ingreso de los productos al mercado, y si bien permite establecer una regla clara y homogénea de calidad, genera altos costos para los importadores y los consumidores, sobre todo, si como en este caso, se aplican requisitos de verificación de conformidad muy complicados y onerosos de cumplir.

En este escenario es probable que muchos de los importadores¹⁹ opten por restringir la oferta de productos a aquellos de mayor rotación para los que se justifique incurrir en los costos de solicitar y obtener los “test reports” de calidad de los proveedores, y pasar por los costosos procesos de certificación exigidos.

En consecuencia, el resultado probable de esta política será que se limite la oferta de repuestos (gama ofertada), lo que necesariamente generará un incremento de precios en los mismos, justificado además por los altos costos que implica cumplir con la normativa de calidad.

Si los costos de cumplimiento de los reglamentos técnicos son demasiado altos, en un sector como el automotriz donde existen una gama tan amplia de modelos, años, y variedades de vehículos, resultará más difícil para los proveedores cumplir con la obligación de contar con stock necesario para atender con prontitud la demanda de sus clientes, lo cual afectará a los consumidores en la prontitud con la que podrán reparar sus vehículos, y al sistema de seguridad, en los riesgos que implica la circulación de vehículos con componentes deteriorados por más tiempo ante la menor oferta de componentes en el mercado.

Consideramos que resulta muy baja la contribución de estos reglamentos a los objetivos de asegurar la seguridad en los vehículos existentes en el parque automotor colombiano y en favorecer a los consumidores, en tanto observamos que los beneficios que puede generar son inciertos, mientras que los perjuicios –traslado de sobrecostos al consumidor, restricción de oferta de vehículos nuevos y repuestos y las subidas de precio correspondientes- son absolutamente comprobables y ciertos. Debe tenerse en cuenta que estos “sobrecostos” se suman a los altísimos aranceles e impuestos que gravan la importación de vehículos y repuestos, que encarecen tremendamente estos productos en el país, limitando su reposición en los periodos adecuados (los consumidores tienden a alargar su cambio por el alto costo de reposición). Por todo ello, consideramos que los efectos negativos de la medida no solucionan sino refuerzan el problema de seguridad que se busca enfrentar para proteger la vida e integridad de las personas en Colombia.

¹⁹ Los importadores que no se molesten en cumplir esta normativa simplemente recurrirán al contrabando, al subconteo de unidades y a la comercialización informal. La aplicación de restricciones comerciales tiene como efecto inmediato el incremento de este flagelo y este efecto adverso debe considerarse como un costo en las políticas que se pretende aplicar.

2.2. Orientación de la Regulación a Fines Distintos de los Utilizados como Justificación

Descripción General de la Industria

En los últimos años, la industria automotriz colombiana ha venido incrementando sostenidamente su participación en la producción manufacturera, llegando a representar el 6.2% del PIB, y generando aproximadamente 22,000 puestos de trabajo.

Esta industria comprende tanto la actividad de ensamblaje (automóviles, camiones, buses y motocicletas), así como la fabricación de partes y piezas utilizadas por los fabricantes de equipos originales (OEM), y partes y piezas de reposición, involucrando proveedores de insumos de otras industrias como la metalmecánica, la petroquímica (plásticos y cauchos) y la de textiles.²⁰

El parque automotor de Colombia alcanza los 5.3 millones de unidades, incluyendo motocicletas, y bordea los 3.8 millones de unidades si se consideran sólo vehículos. Además, tiene acuerdos comerciales que le proveen acceso preferencial a un mercado automotor ampliado de 34 millones de unidades que incluye México (28 millones), Chile (3 millones), Perú (1.5 millones) y Ecuador (1.1 millones).²¹

La industria automotriz en Colombia se ha desarrollado mediante importantes inversiones de empresas multinacionales en la instalación de líneas de ensamblaje y fábricas de una serie de autopartes.

Actualmente existen tres empresas ensambladoras: General Motors Colmotores, Sociedad de Fabricación de Automotores SOFASA (Renault) y Compañía Colombiana Automotriz CCA (Mazda).

Por otro lado, entre las empresas extranjeras de autopartes establecidas en Colombia destacan YAZAKI (arneses eléctricos), Michelin (llantas), Good Year (llantas), Saint Gobain (Vidrios), Vitro (vidrios), American Glass Products (vidrio) y DuPont (pintura).

Perspectivas

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia indica que el país puede aspirar a tener ingresos medios dentro de 25 años. Para lograr esto, Colombia deberá generar un crecimiento económico por encima del esperado a través de la ejecución de cuatro estrategias: (1) la transformación productiva y el desarrollo de sectores de “clase mundial”; (2) la formalización de la economía; (3) un stock financiero eficiente y, (4) la eliminación de barreras para la competencia y el crecimiento de la inversión.²²

²⁰ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo / Proexport Colombia / Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes. **Invierta en Colombia. Trabajo, Compromiso, Ingenio. Sector Automotor.** Volumen I. N°1. Bogotá, Enero de 2010. P.2.

²¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo / Proexport Colombia / Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes. Op. Cit. p.3.

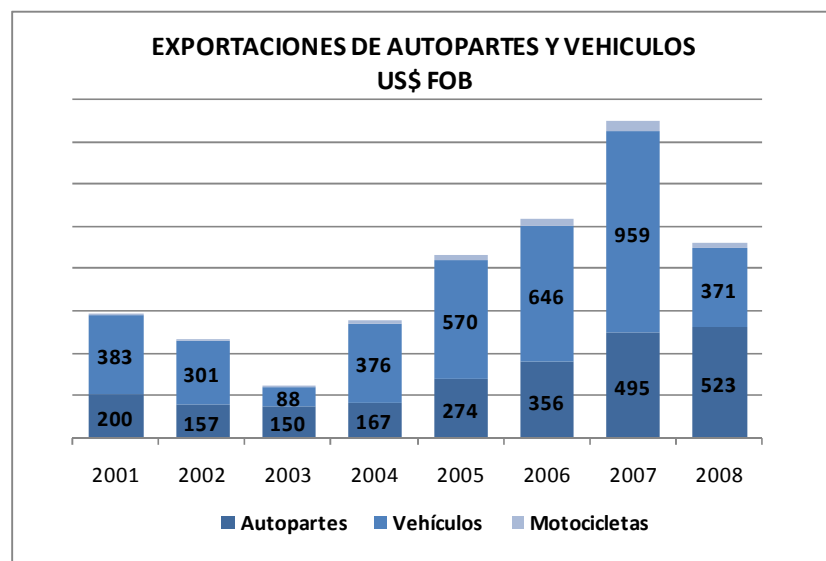
²² Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. **Preparándonos para Competir: La Transformación Productiva en Colombia.**

Como parte de la primera estrategia se ha creado el **Programa de Transformación Productiva**, una iniciativa público-privada que parte de la identificación y selección de sectores económicos con potencial, a fin de desarrollar planes sectoriales estratégicos de largo plazo, para la captación de inversiones y promoción de exportaciones que permitan convertirlos en “**sectores de clase mundial**”.²³

El sector de ensamble de vehículos y autopartes ha sido seleccionado como uno de los ocho sectores que forman dicho Programa. Esta iniciativa buscaría que Colombia sea reconocida como un país líder exportador en el mercado de autopartes, generando ingresos de al menos US\$ 3.4 mil millones para el año 2032.²⁴

De acuerdo a la consultora McKinsey & Company, en un estudio elaborado para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, se necesitaría llevar a cabo las siguientes acciones para lograr dicha meta.

- a) Desarrollar alternativas sólidas de ensamble local con una propuesta especializada y competitiva a nivel regional enfocada en la exportación de vehículos
- b) Consolidar su presencia en nichos exportadores de autopartes
- c) Producir partes especializadas para ciertas tecnologías emergentes.²⁵



A pesar del crecimiento alcanzando en años anteriores, en opinión de McKinsey & Company, el sector se encuentra amenazado por la reducción en el ensamble local de vehículos nuevos, lo cual pone en peligro su desarrollo:

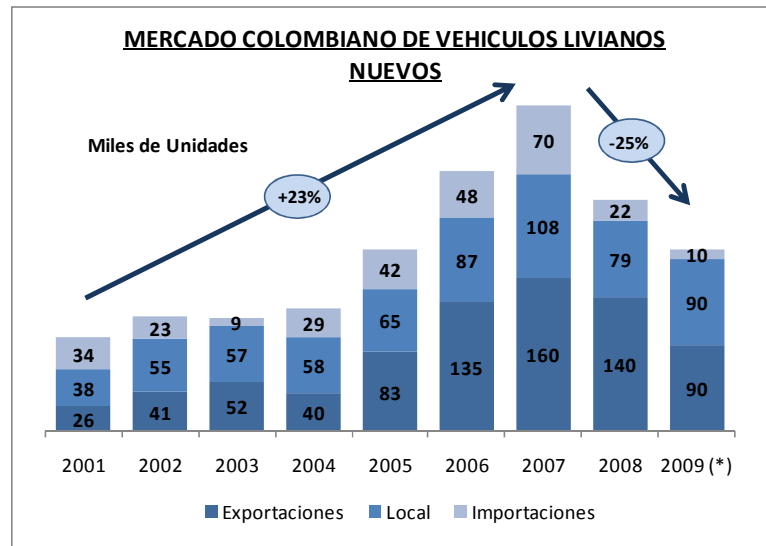
“Actualmente el sector de autopartes se encuentra amenazado por la reducción significativa del ensamble local. Se espera que la apertura del mercado por la firma y entrada en vigencia de los TLCs y el cierre de los

²³ Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes ACOLFA. El Sector Automotor Colombiano 2009. Manual Estadístico. p.4.

²⁴ McKinsey & Company. **Desarrollando Sectores de Clase Mundial en Colombia. Sector Autopartes.** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá, Mayo de 2009. p.4.

²⁵ McKinsey & Company. **Op. Cit.** p.4. y p.17.

*países vecinos continúen reduciendo la escala para el ensamble en los próximos años. Por lo tanto, **viabilizar el ensamble local es considerada la ruta crítica para el sector**. Si esta iniciativa fracasa lo más probable es que el sector no llegue a transformarse en talla mundial e incluso sea difícil de sostener el modelo de ensamble actual.”²⁶*



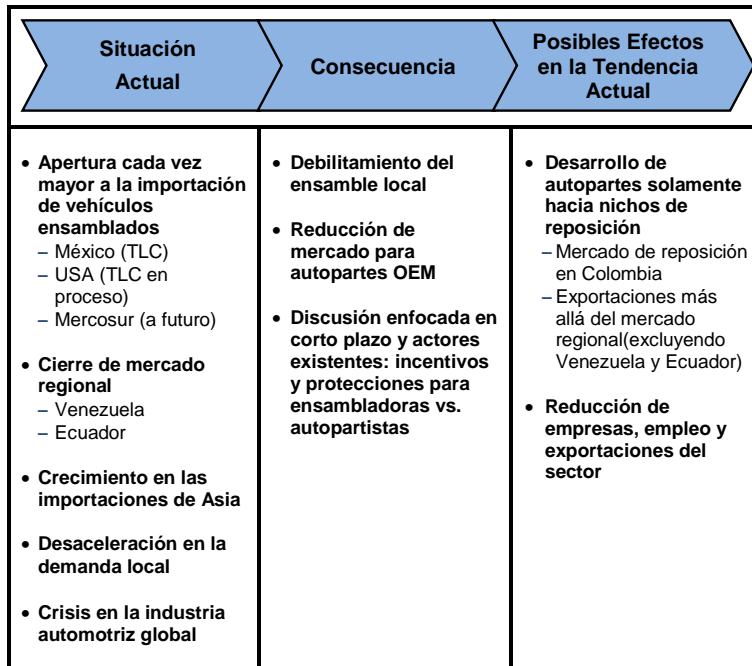
(*) Cifras Estimadas

Fuente: McKinsey & Company. Desarrollando Sectores de Clase Mundial en Colombia. Sector Autopartes. Mayo, 2009.

Un factor que ha reducido fuertemente las exportaciones colombianas ha sido el cierre del mercado venezolano observado principalmente desde el 2008. Venezuela representaba el principal destino exportador de Colombia y las ventas de autopartes y vehículos a este destino se redujeron a US\$ 407 millones en contraste con los US\$ 636 millones registradas en el 2007. La pérdida observada en este mercado no pudo revertirse con mercados alternativos y se consolidó con el inicio de la crisis financiera internacional en el segundo semestre del 2008.

Los riesgos que enfrenta el sector fueron resumidos de la siguiente forma en el Estudio elaborado por McKinsey & Company:

²⁶ McKinsey & Company. **Op. Cit.** p.4.



- No es posible influenciar las variables que afectan negativamente el ensamble:
 - Restricciones de acceso a Ecuador y Venezuela
 - Entrada en vigencia de TLCs
 - Competitividad de la oferta de Asia
- Otras variables tampoco pueden ser afectadas:
 - Crecimiento macroeconómico
 - Crisis de la industria automotriz
- Por lo tanto, la industria en Colombia debe enfocarse en aquellas variables que pueden ser influenciadas

Fuente: McKinsey & Company. Desarrollando Sectores de Clase Mundial en Colombia. Sector Autopartes. Mayo, 2009.

Plan de Desarrollo Sectorial

Para que el sector automotriz colombiano pueda recuperar su mercado exportador, el estudio de McKinsey & Company indica que se deben desarrollar, entre otras, las siguientes habilidades:

- **Aumentar los niveles de ensamble y sub-ensamble, así como mayor sofisticación de productos locales, mediante el aumento de participación de Colombia en la cadena automotriz. Para este fin se debe desarrollar una alternativa competitiva para el ensamble de vehículos, así como atraer inversiones de parte de proveedores Tier 1 que permitan un mayor nivel de sub-ensamble.**
- **Generar economías de escala que permitan apalancar inversiones en capital y mayor utilización de capacidad, mediante el enfoque en mercados que permitan aumentar el volumen. Para esto se debe promover una estrategia de ensamble que permita el crecimiento tanto en el mercado local como exportador de vehículos, y desarrollar una oferta de partes especializada para vehículos ensamblados bajo dicha estrategia.**²⁷

A fin de llevar a cabo la estrategia diseñada, el estudio señala que el sector autopartes debe generar varios cambios importantes referentes a los recursos humanos, el marco normativo, el fortalecimiento de la industria, la promoción y la infraestructura.

En el ámbito normativo el estudio concluye que las certificaciones de calidad son una barrera para las exportaciones de autopartes colombianas y señala que “se

²⁷ McKinsey & Company. Op. Cit. p.23.

debe trabajar en la normatividad técnica del sector con el fin de permitir alcanzar estándares de competitividad internacionales a la vez que se garantiza la protección al consumidor local”.²⁸

Dentro del marco normativo el estudio plantea en concreto como prioridad: **“Gestionar la homologación de normatividad técnica, certificaciones y promover acuerdos de reconocimiento mutuo con los mercados objetivos (...)”**

Esta iniciativa es descrita con todo detalle en el siguiente cuadro del Estudio²⁹:

Descripción de la iniciativa

- Es fundamental para elevar estándares de calidad, proteger al consumidor y tener acceso a otros mercados

Objetivos	Actividades Principales	Fecha de entrega
<ul style="list-style-type: none"> • Tener NTC y RT actualizados y vigentes acordes a la normatividad internacional • Tener política de calidad certificada acorde con estándares internacionales • Promover acuerdos de reconocimiento mutuo con socios estratégicos • Tener laboratorios acreditados para procesos de evaluación de la conformidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de las NTC y su actualización • Revisión de los RT vigentes y de los que están en proceso • Identificar RT vigentes en mercados objetivos para facilitar acceso • Analizar la necesidad de nuevos RT • Revisar el cumplimiento de estándares y requisitos internacionales del sistema de calidad • Revisar número y situación de laboratorios existentes • Definir necesidades para lograr una posible acreditación de los laboratorios • Revisar los acuerdos de reconocimiento mutuo que a la actualidad existen (si los hay) • Definir socios potenciales para tales acuerdos y establecer estrategia para promoverlos • Promover entre empresarios la acreditación de sistemas de gestión y buenas prácticas en el sector de autopartes (mencionar en labores de promoción las certificaciones con que cuentan las empresas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con estudio de Asistencia técnica al comercio (con Europa)
Equipo	Entidad	Rol
<ul style="list-style-type: none"> • Gerente Sector Público • Gerente Sector Privado • Director Marco Normativo • Por definir • Por definir • Por definir 	<ul style="list-style-type: none"> • MCIT - PTP • Acolfa • MCIT • SIC - Vigilancia • ONAC • Representante(s) de la industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Lidera y coordina • Lidera y apoya • Apoya, aprueba y ejecuta • Apoya • Apoya • Apoya y aprueba

Interdependencias con otras iniciativas del sector

Relacionada parcialmente con la gestión del conocimiento y redes I+D+I; laboratorios participarían de homologaciones

Obstáculos/ riesgos	Inversión requerida
<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere inversión de capital para tener laboratorios certificados, para obtener certificaciones en procedimientos. • Se requiere de negociaciones internacionales para lograr acuerdos de reconocimiento mutuo • Incumplimiento de requisitos internacionales por parte de la entidad acreditadora nacional – ONAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno adicional al tiempo del equipo de trabajo

De esta forma, la acelerada aprobación de reglamentos técnicos en Colombia durante el periodo 2008-2010 no responde a objetivos internos de aumentar la seguridad, proteger la vida de las personas y evitar que se induzca a error a los consumidores (objetivos legítimos para el acuerdo OTC–OMC), sino al gran objetivo de defender la industria ensambladora de vehículos y de promoverla fabricación de autopartes en Colombia.

²⁸ McKinsey & Company. Op. Cit. p.25.

²⁹ McKinsey & Company. Op. Cit. P. 126 y 127.

Como indica la diapositiva anterior, los objetivos de esta estrategia son:

- Tener NTC y RT actualizados y vigentes acordes a la normatividad internacional.
- Tener política de calidad certificada acorde con estándares internacionales.
- Promover acuerdos de reconocimiento mutuo con socios estratégicos.
- Tener laboratorios acreditados para procesos de evaluación de la conformidad.

Y las estrategias planteadas incluyen justamente la revisión de las Normas Técnicas Colombianas y la aprobación de reglamentos y el desarrollo de capacidades de certificación de calidad, **colocando como responsable directo al Ministerio de Comercio.**

Nótese también que en cuanto al desarrollo de laboratorios y organismos de certificación el estudio es claro en señalar:

Objetivo:

- Tener laboratorios acreditados para procesos de evaluación de la conformidad.

Estrategias:

- Revisar número y situación de laboratorios existentes.
- Definir necesidades para lograr una posible acreditación de los laboratorios.

Riesgos:

- Se requiere inversión de capital para tener laboratorios certificados, para obtener certificaciones en procedimientos.
- Se requiere de negociaciones internacionales para lograr acuerdos de reconocimiento mutuo.
- Incumplimiento de requisitos internacionales por parte de la entidad acreditadora nacional – ONAC.

Es evidente entonces que los reglamentos técnicos aprobados por Colombia están dirigidos a fortalecer las capacidades de exportación de la industria de autopartes colombiana y a dotar al país con una infraestructura de laboratorios acreditados para procesos devaluación de conformidad. La defensa de la salud y de los derechos del consumidor son beneficios accesorios al objetivo principal. Esto explica porqué el análisis de costos para los consumidores de todos estos reglamentos brilla por su ausencia.

Es importante notar que el estudio reconoce que se requiere “inversión de capital” para tener laboratorios certificados (y entidades de certificación), y este problema se estaría resolviendo con la transferencia de recursos que realizarían los importadores (y consumidores), al contratar laboratorios locales para comprobar la calidad de las autopartes que importan, o a través del pago de certificaciones para productos cuya calidad fue ya certificada en origen, conforme a estándares internacionales reconocidos en la misma normativa colombiana.

La prioridad en los reglamentos se ha diseñado en función de los productos que más se exportan

Una prueba palpable de que la aprobación de reglamentos técnicos no tiene otro fin que promover el desarrollo exportador de la industria de autopartes en Colombia y la infraestructura de laboratorios y certificadoras para la verificación de conformidad, es justamente la selección de los Reglamentos Técnicos que ha aprobado y busca aprobar el gobierno colombiano.

En la industria colombiana de autopartes, destacan como los segmentos más importantes los de chasis, exterior y eléctrico, los cuales representaron el 39%, 25% y 22% de las ventas de autopartes en Colombia del 2006 respectivamente.

En las tablas siguientes se detalla la participación de estos segmentos en las exportaciones de autopartes colombianas.

VENTAS Y EXPORTACIONES DE AUTOPARTES EN COLOMBIA POR SEGMENTO

Segmento	Productos	Ventas 2006		Exportaciones 2006	
		US\$ Millones	Part. %	US\$ Millones	Part. %
Chasis	Frenos / Dirección / Suspensión / Exhostos / Llantas y Ruedas / Chasises	488	38.7%	207	61.4%
Exterior	Carrocerías / Cabinas y partes / Vidrio	320	25.4%	50	14.8%
Eléctrico	Arnés / Cableado / Baterías / Luces / Aires Acondicionados / Bocinas	275	21.8%	47	13.9%
Interior	Asientos y Partes / Paneles Interiores / Cinturones	113	9.0%	7	2.1%
Tren Motriz	Embragues / Componentes del Motor / Módulo Motriz	61	4.8%	26	7.7%
Total		1,260	100.0%	337	100.0%

Fuente: McKinsey & Company. Desarrollando Sectores de Clase Mundial en Colombia. Sector Autopartes. Mayo 2009.

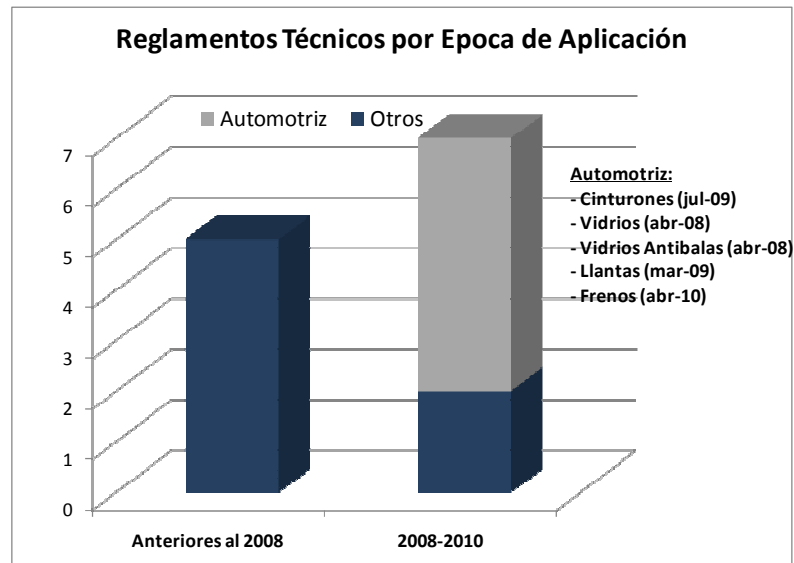
PRINCIPALES EXPORTACIONES DE AUTOPARTES DE COLOMBIA

Producto	Principales Exportadores	Exportaciones (*) US\$ Millones		Part. %
		2000	2007	
Llantas	icollantas / Goodyear	70	145	29.6%
Baterías	Baterías Mac / Baterías Willard	5	41	8.4%
Vidrios	AGP / Saint-Gobain / Vitro	9	24	5.0%
Frenos	Incolbestos	9	18	3.6%
Sub-Total		93	228	46.6%
Otros		ND	262	53.4%
Total		ND	490	100.0%

(*) Exportaciones de los principales exportadores.

Fuente: McKinsey & Company. Desarrollando Sectores de Clase Mundial en Colombia. Sector Autopartes. Mayo, 2009.

Si comparamos las tablas anteriores con los reglamentos técnicos aprobados observamos inmediatamente que los productos con reglamentación aprobada son justamente los más importantes en términos de exportación y los que busca desarrollar el programa de transformación productiva que impulsa el Ministerio de Comercio en Colombia. Esto explica también la alta concentración de reglamentación técnica en el sector automotriz a partir del 2008 que se muestra en la gráfica.



Fuente: MINCOMERCIO.

Nótese que el Ministerio de Transportes aprobó el 03 de agosto de este año, la Resolución N° 3172 por la cual se expide “El Reglamento Técnico para Vehículos de Servicio Público de Pasajeros con Capacidad de 10 pasajeros en adelante, no incluido el conductor destinados al Servicio Público del Transporte de Pasajeros” (que incide y señala las **carrocerías aprobadas para ciertos tramos de servicio público de transporte de pasajeros en Colombia**).

Está pendiente la aprobación de un reglamento de baterías dentro de productos eléctricos y otros componentes del sistema de dirección como rótulas y terminales.

2.3. Acelerada Aprobación de Reglamentos Técnicos sin contar con Medios de Verificación de la Conformidad Adecuados

El cumplimiento de los requisitos previstos en los reglamentos técnicos deben ser verificados por laboratorios o empresas certificadoras cuya competencia (idoneidad) esté debidamente reconocida. La Acreditación es el medio por el cual un Estado reconoce a un laboratorio o empresa “competencia” para verificar el cumplimiento de un requisito de calidad o certificar un informe de laboratorio nacional o extranjero sobre un determinado producto o proceso.

A fin de reducir los costos de certificación en el comercio internacional, se han desarrollado organismos internacionales de acreditación, en cuyo seno se suscriben acuerdos de reconocimiento mutuo, a través de los cuales los informes de laboratorios acreditados en un país pueden ser reconocidos automáticamente en otro. Estos acuerdos se basan en la confianza mutua existente en los estándares de acreditación aplicados y en una serie de mecanismos de control y vigilancia para comprobar que la rigurosidad en esa acreditación de las entidades miembro es sostenida en el tiempo.

En la actualidad no puede pensarse en un sistema de acreditación nacional, aislado, sino en esquemas internacionales de cooperación: regionales y mundiales. Es una realidad que cada vez más países cuentan con redes de acuerdos que facilitan su comercio internacional. Por regla general el reconocimiento de los

Organismos Internacionales está por encima de los Organismos regionales de acreditación y estos a su vez son superiores a los Organismos nacionales.

Organismos Internacionales de Acreditación

La Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios – ILAC y el Foro Internacional de Acreditación – IAF, son los organismos de reconocimiento más importantes a nivel mundial en la acreditación de autopartes. Cada uno de ellos tiene más de 40 países como miembros plenos sujetos a todas sus disposiciones, además de los otros miembros asociados, afiliados e interesados, totalizando más de 100 países miembros.

La membresía en ILAC se divide en las siguientes categorías:

CATEGORIA	ILAC	EFEECTO
Miembro Pleno	Firmantes de ARMs	Reconocimiento Automático de Organismos de Acreditación y laboratorios.
Miembro Asociado	Manejan y operan Procedimientos Internacionales (como Plenos) pero no tienen ARMs.	Los asociados son reconocidos como acreditadores que cumplen con las normas de ILAC, pero los otros países no están obligados a aceptar sus procedimientos.
Afiliado	Están desarrollando su sistema de acreditación	No tienen la obligación de cumplir. Por tanto, sus procedimientos no son aceptados por los otros países.

Fuente. Sitio Web ILAC. Elaboración: Comercia Consulting

La condición de Miembro Pleno es prerequisite para la suscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo en el marco de ILAC. Sin embargo, el solo hecho de llegar a Miembro Pleno no asegura que se llegue a la suscripción de estos acuerdos, ni del reconocimiento mutuo que se otorga a través de ellos. Generalmente es necesaria la realización de evaluaciones para demostrar su madurez y desarrollo como acreditador, a partir del cumplimiento de una serie de requisitos técnicos.

Entre los organismos acreditadores que son miembros plenos y asociados a ILAC destacan Inmetro de Brasil, OAA de Argentina, ONARC de Cuba, INN de Chile, EMA de México, SCC de Canadá, A2LA de Estados Unidos de América, entre otros.

Para el IAF se admiten dos categorías para los países:

CATEGORIA	IAF	EFEECTO
Miembro Pleno	Conducen programas de acreditación	Reconocen equivalencia de otros miembros de su grupo. Actualmente 44 países.
Miembro Asociado / Afiliado	Han puesto en práctica sistemas de certificación. No tienen ARM.	No se reconoce la equivalencia de otros miembros. Actualmente 15 países.

Fuente. Sitio Web IAF. Elaboración: Comercia Consulting

Organismos de Acreditación Regional

Además de los Organismos de Acreditación de nivel mundial, existen entidades regionales que permiten también a sus miembros, alcanzar Acuerdos de Reconocimiento Mutuo. Por lo general, existen asociaciones en Asia (APLAC), en las Américas (IAAC), y por su puesto en Europa.

IAAC³⁰

La Cooperación Interamericana de Acreditación, IAAC por sus siglas en inglés, es un Organismo a nivel regional encargado de promover la cooperación entre los organismos de acreditación de las Américas³¹.

Al igual que en los organismos de nivel mundial, los signatarios de Acuerdos Multilaterales de IAAC (MLAs), son los únicos que pueden lograr un reconocimiento mutuo automático de certificaciones e informes de ensayo con las entidades con que lleguen a Acuerdos. La mera pertenencia a estas entidades no garantiza la suscripción de estos Acuerdos.

Para suscribir los MLAs de IAAC, es necesario ser miembro pleno de la organización, cumplir con los términos y condiciones de la misma, demostrar mediante evaluaciones que su proceso de evaluación para acreditación es acorde a los altos estándares mundiales.³²

Situación de Colombia

La autoridad de acreditación para Colombia es la ONAC (Organismo Nacional de Acreditación) y es la entidad gubernamental que verifica y acredita la idoneidad de (i) los organismos de certificación, (ii) los laboratorios de pruebas, (iii) los organismos de inspección y (iv) los laboratorios de calibraciones; y supervisa que todos ellos realicen la evaluación y en su caso la certificación de conformidad de acuerdo a las normas obligatorias, es decir los Reglamentos Técnicos.³³

En la siguiente gráfica, evaluamos la situación de Colombia en comparación con otros países fabricantes de automóviles, en términos inserción en los organismos mundiales de Acreditación:

³⁰ Mariana Fernández Consultora Internacional de la FAO.

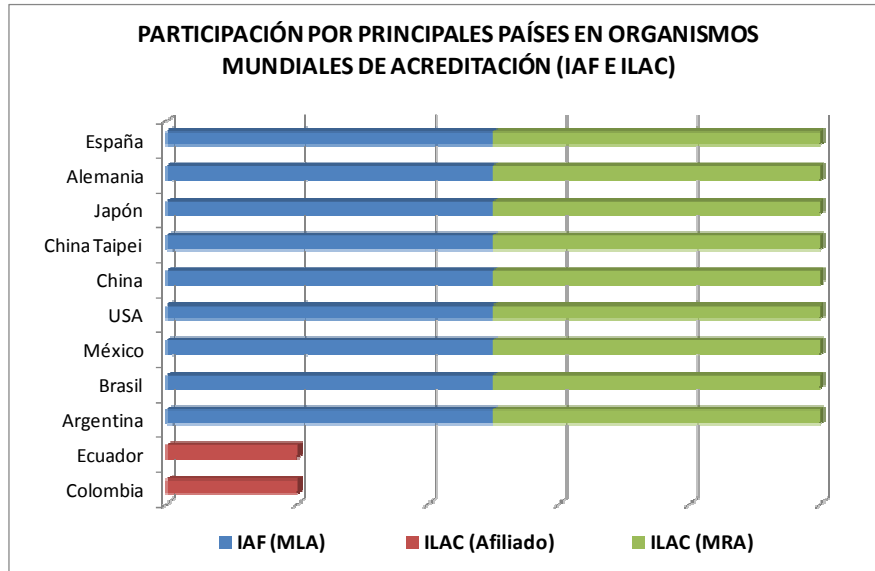
La información ha sido obtenida en gran parte de la página web de la IAAC: www.IAC.org

³¹ Presentación de la FAO sobre principios generales de aseguramiento de calidad analítica; norma ISO/iec 17025.

³² La IAAC exige requisitos de desempeño para permitir a un miembro suscribir MLAs entre los que destacan los siguientes:

- a) Conformidad con las guías pertinentes de ISO/IEC y los documentos de guía relacionados de IAF o ILAC;
- b) Conformidad de todos los organismos acreditados con las guías relevantes de ISO/IEC.
- c) Completar un proceso de acreditación al menos en cada uno de los programas de acreditación para los que aplique;
- d) Contar con evidencia suficiente de que ha implementado una revisión de la dirección y una auditoría interna efectivas y capaces de ser mantenidas.

³³ Secretaría de la OMC. Examen de Política Comercial de Colombia. 2007.



Como puede apreciarse, países de la región como Argentina y Brasil son miembros plenos de estos dos organismos internacionales y tienen acuerdo de reconocimiento multilateral (MLA) con IAC e IAF.

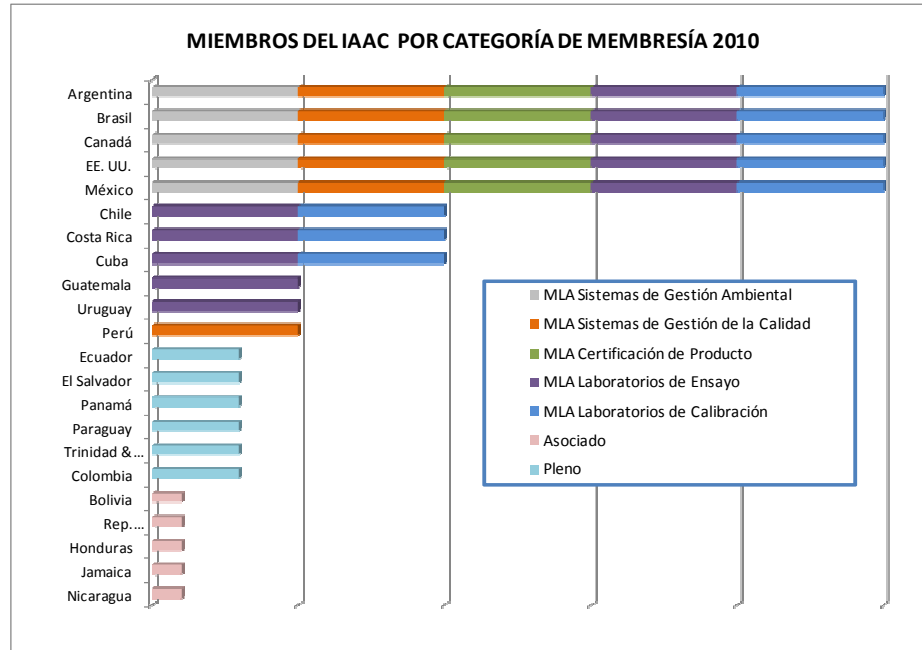
Colombia no es parte de IAF y en ILAC sólo tiene la categoría de afiliado, por debajo de miembro y asociado. En ILAC la categoría de afiliado implica que ha declarado su intención de cumplir con las normas de estas ILAC, pero que no ha asumido ninguna obligación de hacerlo. Lo anterior, prácticamente deja fuera a Colombia de las redes más importantes de reconocimiento hasta que la entidad a cargo, ONAC, obtenga la confianza de estos organismos internacionales.

A nivel Regional, el ONAC de Colombia ha conseguido la categoría de “**Miembro Pleno**” de IAAC y el ICONTEC tiene el estatus de “parte interesada”. Cabe precisar que Colombia a pesar de ser Miembro Pleno no ha suscrito MLAs de IAAC.

La suscripción de MLAs en el marco de IAAC, podría permitir a Colombia, reducir la necesidad de recibir múltiples evaluaciones y facilitar la aceptación regional de sus certificados, registros y resultados válidos emitidos por la ONAC.³⁴

En términos comparativos, la inserción de la ONAC colombiana en las redes regionales de Organismos de Acreditación es igualmente precaria en el marco de IAAC. Esto se refleja en la gráfica siguiente:

³⁴ Estados Unidos y México son miembros plenos y tienen Acuerdos de Reconocimiento Mutuo y Acuerdos de Reconocimiento Multilateral en sus respectivos organismos regionales APLAC, PAC e IAC. Japón, China y China Taipéi son miembros plenos con ARM y ALM con APLAC e IAC. (IAAC no aplica).



Por lo expuesto, la situación de Colombia es bastante limitada en términos de inserción en organismos internacionales de acreditación. Esto explica probablemente que sus exportaciones de autopartes tengan que pasar por procesos de certificación en el exterior.

La situación anterior no es producto de un trato inequitativo o discriminatorio hacia Colombia sino del grado de desarrollo institucional que muestra en el mundo de la acreditación en la actualidad.

Por ello, consideramos que esta realidad debe cambiarse a través del trabajo que pueda realizar Colombia en fortalecer su ONAC y en los procesos de negociación con otras entidades para alcanzar acuerdos que le otorguen un mayor reconocimiento internacional.

Esta realidad no puede cambiarse exigiendo al mundo “reciprocidad”, y menos aún, coaccionando a las empresas que cuentan con pruebas de calidad otorgadas por laboratorios acreditados internacionalmente, a volver a incurrir en el costo de certificación, a pesar de que sus pruebas o certificados son considerados confiables y aceptados en todo el mundo.

La precaria inserción de la ONAC colombiana en las redes de organismos internacionales de acreditación, genera un alto riesgo de crear obstáculos significativos al comercio internacional. Esta situación debería limitar en lugar de promover, la aprobación de reglamentos técnicos obligatorios. La promoción de reglamentos técnicos para fortalecer o reforzar la industria de autopartes y su proyección a mercados internacionales, en este contexto, es absolutamente injustificada.

Colombia tiene la opción de permitir la aceptación de certificados internacionales emitidos por laboratorios confiables insertos en las redes internacionales de acreditación. Tales certificaciones al ser emitidas por entidades confiables (con reconocimiento en entidades como ILAC e IAF),

garantizan plenamente el cumplimiento del estándar de seguridad que busca alcanzar el país, a través de reglamentos técnicos.

La exigencia de “recertificación” local, como hemos visto, obstaculiza severamente el comercio internacional, encarece y retarda las transacciones comerciales, e incrementa los costos de los bienes para los consumidores.

2.4. Ausencia de una Adecuada Evaluación de los Costos que Generan los RTs para los Importadores y los Consumidores

La expedición de Reglamentos Técnicos en el sector automotor con estrictos procesos de verificación de la conformidad, en las condiciones tan precarias que enfrenta los Sistemas de Gestión de Calidad en Colombia, genera enormes costos para los importadores y sobre todo para los consumidores.

En ese sentido, no es verdad que los Reglamentos aprobados propongan múltiples alternativas de verificación de conformidad a los agentes económicos. Muy por el contrario, las alternativas de procedimiento planteadas son teóricas en su inmensa mayoría, debido a la inexistencia de acuerdos de reconocimiento mutuo entre países, o entidades de acreditación, y a la todavía escasa participación de la ONAC en las redes de organismos internacionales de acreditación como ya se explicó.³⁵

Para ilustrar con toda claridad esta situación, en el Anexo 1 al presente informe, resumimos los principales problemas observados en los procedimientos de verificación de conformidad incorporados en el reglamento de frenos.

En estas circunstancias, el cumplimiento de los reglamentos técnicos aprobados se ve complicado principalmente con el requisito de “doble certificación”, que llevado a la práctica no solo genera un costo económico derivado del pago de certificaciones en Colombia, sino que además genera un costo enorme en la gestión con los proveedores para obtener las sustentaciones necesarias para la certificación de los componentes.

A manera ilustrativa, identificamos los siguientes costos de cumplimiento con los principales Reglamentos Técnicos aprobados hasta hoy en el sector:

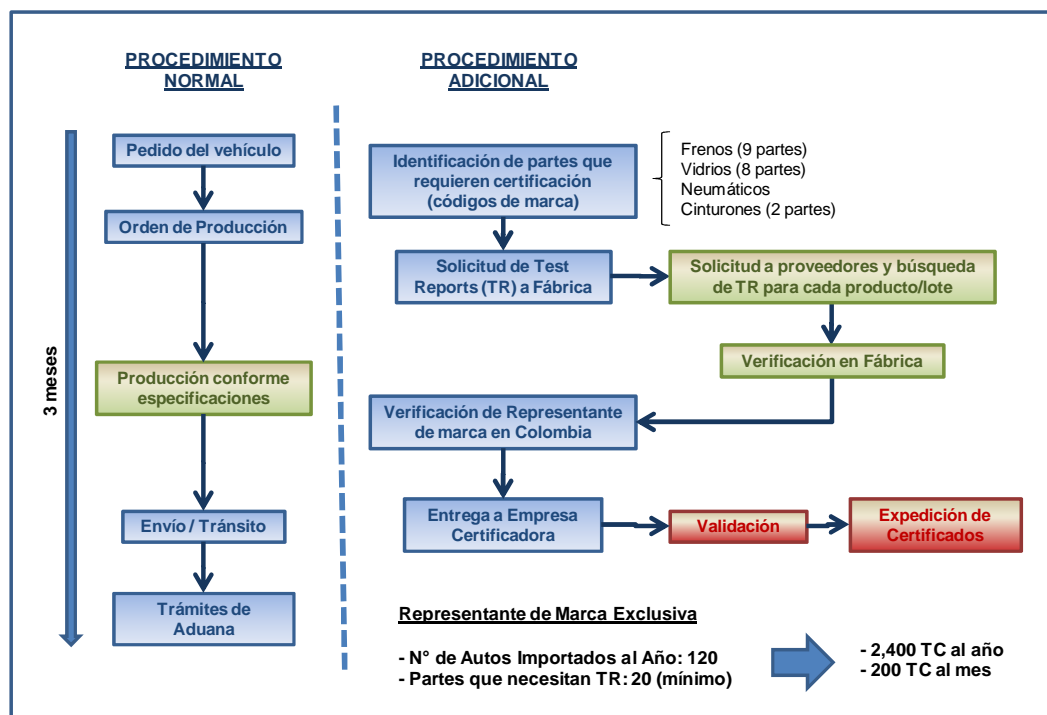
³⁵ Comunicación del Sr. Santiago Pardo, negociador internacional del Ministerio de Comercio dirigida al Presidente de ANDEMOS (fecha 18.08.2010):

d) Para lograr una cabal comprensión de los diferentes mecanismos que se han previsto en los reglamentos técnicos, me permito ilustrar el caso concreto del Reglamento aplicable a componentes de sistemas de frenos para uso en vehículos automotores o en sus remolques, que se importen, fabriquen o comercialicen en Colombia - Resolución 1001 de 2010 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En dicho reglamento se han previsto cinco opciones a través de las cuales se puede obtener el certificado de conformidad en un escenario donde existan tanto certificadores como laboratorios acreditados en el reglamento técnico en el país.

Las opciones contempladas en los literales b a e del artículo 18 del respectivo reglamento, dan variadas alternativas para probar la conformidad sin necesidad de que se tenga que acudir obligatoriamente a un laboratorio en Colombia para realizarla.

- b) Costos de coordinación con los proveedores de vehículos o repuestos, para solicitarles se expida copia de los “Test Reports” de calidad, de cada uno de los componentes comprendidos en los reglamentos exigidos.
- Solo el RT de Frenos tiene 9 componentes por modelo. En vidrios cada vehículo puede tener entre 6 y 11 tipos de vidrios diferentes y los cinturones entre 2 a 3 tipos diferentes.
 - Los Test Report no son genéricos, sino que generalmente aplican a lotes determinados de producción. Así, el proveedor debe buscar el reporte del lote de producción correspondiente a cada componente comprendido en el vehículo vendido en Colombia.
- b) Costos de obtención de Test Reports de fabricantes de autopartes (en fábrica). Los Test Reports los manejan los proveedores de repuestos, no las fábricas de automóviles, por los que es a éstos a quienes debe solicitarse las pruebas mencionadas.
- c) Costos de pagos a Certificadoras por “Validación” (re-certificación) en Colombia. Pueden ser tarifas fijas, anuales, variables o mixtas.
- d) Costos de Gestión y Control de Cumplimiento (en Fábrica y Representante en Colombia).
- e) Costos de revisión de cumplimiento en repuestos, y adecuación de stock a normas de Etiquetado.

A continuación presentamos un esquema que resume el proceso de obtención de los informes de ensayo y los certificados de conformidad en Colombia para autos nuevos. Un procedimiento similar debe realizarse para cada repuesto que se busque importar a Colombia.



Fuente: Representantes de Marcas Automotrices en Colombia.
Elaboración: Comercia Consulting

Como se puede observar en el esquema descrito, el costo de obtener los test reports y sus correspondientes certificados de conformidad en Colombia puede involucrar la contratación de personal capacitado y especializado a tiempo completo para este fin, tanto en el representante de marca local como en su fábrica proveedora.

Lo anterior no considera el costo del personal que participa en la negociación y aprobación de las normas técnicas y reglamentos que se busca aprobar. El costo en este caso es gerencial dado el nivel de las reuniones y sus implicancias. **Las “horas hombre” incluidas en la negociación de normas técnicas y reglamentos pueden ser muy significativas por año. Si se están negociando en paralelo 3 a 4 reglamentos por año, el costo puede ser sumamente alto para las empresas del sector. Frente a ello, debe tenerse en cuenta que la negociación de varios reglamentos técnicos simultáneamente dificulta severamente la participación de los involucrados y la calidad y legitimidad del producto final.**

DESCRIPCION GENERAL DE COSTOS DE VERIFICACION DE CONFORMIDAD CON LOS RTs AUTOMOTRICES EN COLOMBIA

CONCEPTO	OBSERVACIONES
Pago Anual a Certificadoras por Validación	Negociado por cada representante.
Pagos a Certificadoras por Items no cubiertos.	Se estima en 50% del fijo anual por la alta variabilidad de códigos que existe.
Pagos a Certificadoras por Stock con permanencia superior a 1 año.	Baja incidencia.
Contratación de Profesional de Homologaciones en Representantes de marca en Colombia.	Alta Incidencia: tiempo completo. No incluye costos de espacio oficina, supervisión y coordinación con gerencia y otras áreas. Si entrara en vigencia el RT de frenos supondría la tramitación de 120 vehículos nuevos anualmente. Considerando 20 códigos por vehículo, serían 200 certificados mensuales (solo en vehículos nuevos, sin incluir repuestos).
Comunicaciones, transporte, visitas a/de Fábrica para explicación y organización del trabajo.	Baja incidencia.
Pagos Adicionales a Fábrica (sobre precio o ajuste en contrato) por gastos de certificación en fábrica.	Los sobrecostos serán trasladados a los representantes de marca en Colombia

- Si se tratara de un representante de mayor volumen, los costos se incrementarían en directa proporción. La contratación de personal en representante y fábrica se duplicaría o triplicaría conforme al volumen de importación de vehículos y repuestos.

Estos costos no consideran los riesgos de retrasos en la llegada de los vehículos o los repuestos. Tampoco las situaciones en las que por dificultad en obtener las evaluaciones en origen deba someterse a los productos a evaluaciones en laboratorios colombianos.

Este análisis tampoco considera las dificultades que enfrentan los representantes de marca en convencer a las fábricas de que entreguen test reports u otra información que a su entender tiene carácter confidencial, y menos aún, la reticencia natural de que la calidad de sus productos sea evaluada por laboratorios de baja experiencia y en algunos casos, pertenecientes a fabricantes de marcas competidoras. Estas dificultades pueden ser muy severas y obstaculizar el flujo de información a los representantes en Colombia.

Imaginamos que la situación es mucho más complicada si quien solicita estas pruebas no es el representante oficial (que tiene convenios de confidencialidad y goza de toda la confianza de la fábrica), sino un distribuidor multimarca/genérico como los tantos que operan en el país. Claramente, el riesgo de incumplimiento de la regulación (y de las importantes sanciones establecidas), puede motivar a estos proveedores a reducir su abastecimiento como ya se mencionó o a operar en la informalidad o recurrir al contrabando para bajar el riesgo de detección del incumplimiento de los RTs, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Ejercicio Preliminar de Cuantificación de Sobrecostos en Repuestos (Caso Vidrios)

A continuación estimamos el impacto que podría tener la doble certificación en la importación de parabrisas o vidrios laterales de vehículos.

A fin de considerar precios públicos reales, hemos tomado como ejemplo las importaciones de parabrisas y lunas laterales de la empresa INCHAPE MOTORS, representante de BMW en el Perú. Según la Aduana peruana, el precio CIF promedio pagado por la importación de vidrios entre enero y setiembre del 2010 por esta empresa, fue de US\$ 255 en el caso de parabrisas y US\$ 124 en lunas laterales.

Asumiendo que estos costos son similares a nivel CIF en Colombia, se ha procedido a adicionar los diversos costos como son gastos en Aduana, Arancel (15%), IVA (16%) y el costo de la certificación. Dicho costo ha sido estimado tomando como referencia el precio fijado por una certificadora local para validar “un ítem adicional” no comprendido en el contrato fijo anual propuesto a un representante de marca local. Este costo asciende a US\$ 168 aproximadamente.

Cabe indicar que no estamos considerando el costo del contrato principal (o retainer fee que pagaría el representante de marca a la certificadora por tramitar todos sus certificados), sino únicamente el de una referencia adicional, relativa típicamente a un pedido especial de un repuesto de baja rotación como es el caso de los vidrios automotrices.

Con esta información, hemos identificado que el costo de nacionalización del parabrisas se incrementa en 46%, mientras que la luna lateral se incrementa en 88%, es decir casi el doble de incremento para este último caso. Nótese que el incremento del costo es mayor en los repuestos de menor precio, dado que el costo de la certificación es fijo y no depende del costo del repuesto. En el caso de ciertos componentes de frenos (de bajo costo), este incremento puede ser crítico.

Este ejemplo muestra el efecto negativo de esta medida para los consumidores en repuestos, los cuales verán incrementado los precios, reduciendo su excedente a

favor de las empresas certificadoras. Este sobrecosto evidentemente constituye un incremento en el nivel de protección de los fabricantes nacionales, al hacer más competitivo al producto nacional y más escaso al repuesto original importado.

COSTO DE IMPORTACION DE VIDRIOS PARA AUTO (BMW) CON CERTIFICACION EN US\$

PRODUCTO	COSTO CIF	GASTOS ADUANA	COSTO CERTIFICADO	ARANCEL	IVA	COSTO TOTAL
Parabrisas	255	25	168	38	47	533
Luna lateral	124	25	168	19	23	358

COSTO DE IMPORTACION DE VIDRIOS PARA AUTO (BMW) SIN CERTIFICACION EN US\$

PRODUCTO	COSTO CIF	GASTOS ADUANA	COSTO CERTIFICADO	ARANCEL	IVA	COSTO TOTAL
Parabrisas	255	25	0	38	47	365
Luna lateral	124	25	0	19	23	190

DIFERENCIA EN EL COSTO DE NACIONALIZACION POR LA CERTIFICACION (US\$)

PRODUCTO	Sin Certificación	Con Certificación	Incremento	
			US\$	%
Parabrisas	365	533	168	46%
Luna lateral	190	358	168	88%

3. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE COLOMBIA EN ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES.

Las reglas del Acuerdo de Obstáculos al Comercio (OTC) de la OMC, aplican a los reglamentos técnicos, las normas técnicas y los procedimientos de verificación de conformidad.

El Anexo 1 del Acuerdo OTC, define como Reglamento Técnico lo siguiente:

“Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.”

A diferencia de las normas técnicas que son voluntarias, los reglamentos técnicos son de cumplimiento obligatorio.

Los Reglamentos aprobados por el gobierno colombiano, son denominados “Reglamentos Técnicos” y en efecto, establecen las características de calidad que mínimamente deben contener los productos automotrices incluidos en su ámbito de aplicación. Estos productos están claramente identificados en su texto. Los reglamentos colombianos además incluyen las reglas de embalaje, marcado o etiquetado de cumplimiento obligatorio.

De lo expuesto, observamos que los reglamentos automotrices aprobados por el gobierno de Colombia se ajustan a los tres requisitos exigidos por Acuerdo OTC.

- a) aplican a productos claramente identificables;
- b) establecen características para esos productos y;
- c) el cumplimiento con tales características es obligatorio.

Los reglamentos técnicos automotrices colombianos al referirse a productos industriales (manufacturas) y ser aprobados por el Gobierno Central, estarían plenamente comprendidos en las obligaciones del Acuerdo.

Conforme a lo expuesto en el propio Acuerdo, no solo los reglamentos están sujetos a las obligaciones sino también cualquier enmienda a los mismos.

3.1. Principales Obligaciones en el Marco del Acuerdo OTC OMC

El Acuerdo OTC OMC, establece una serie de principios entre los que destacan: tratamiento de nación más favorecida, trato nacional y la obligación de no crear obstáculos innecesarios al Comercio Internacional.

En el caso en cuestión, la obligación más relevante para el análisis es la de no establecer obstáculos injustificados al Comercio, por lo que centraremos nuestro análisis en este punto. No observamos problemas con la obligación de nación más favorecida y de la revisión realizada, no se observarían infracciones fehacientes al principio de trato nacional.

Obligación de no Establecer Obstáculos Técnicos al Comercio

Los Artículos 2.2. y 2.3 del Acuerdo señalan:

“2.2. Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos.

2.3 Los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio.”

Como se puede observar, el Acuerdo no da una licencia abierta para establecer reglamentaciones técnicas. Condiciona la legitimidad de tales medidas a la persecución de un objetivo legítimo y la no creación de obstáculos innecesarios al comercio internacional. Esta disposición plantea tres supuestos:

- i) que el reglamento técnico sea en sí necesario (relevante y efectivo) para alcanzar el objetivo legítimo, y;
- ii) que el reglamento no sea más restrictivo de lo necesario para alcanzar o cumplir con un objetivo legítimo.
- iii) que analice la imposición de esta restricción al comercio en contraposición a los riesgos que no cumplir con tales objetivos legítimos generaría (balance medida vs. Riesgo de no alcanzar los objetivos).

Si ya estaba en vigencia, que las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción persistan y que no puedan atenderse de una manera menos restrictiva al comercio.

El análisis anterior, se encuentra sustentado en la doctrina internacional en materia de obligaciones en el marco del Acuerdo OTC-OMC. Sobre este punto, Peter Van den Bossche, al comentar el artículo 2,3 del Acuerdo señala:

“Frente a ello, los Miembros de la OMC continuamente deben evaluar la necesidad de sus reglamentaciones técnicas y deben determinar continuamente si sus reglamentos no son más restrictivos al comercio de lo necesario para alcanzar o cumplir con un objetivo legítimo. Al evaluar la necesidad del reglamento los miembros deben igualmente, considerar los riesgos que no cumplir con tales objetivos legítimos generaría.

*(...) A la fecha no existe ningún caso en la OMC que evalúe el “Test de Necesidad” en el Acuerdo OTC OMC. Sin embargo, en la línea de lo establecido en la jurisprudencia en la evaluación de la necesidad bajo el Artículo XX b) y (d) del GATT de 1994, debe esperarse que la evaluación de necesidad bajo el Acuerdo OTC incluya además un proceso de “pesar y balancear” los factores mencionados con otros elementos.*³⁶

De lo expuesto, para determinar la consistencia de la aprobación de un reglamento técnico con las obligaciones dimanantes de los artículos 2.2, 2.3 y 5.1 del Acuerdo OTC-OMC, es indispensable realizar un “test de necesidad” que suponga el costo beneficio de aplicar un obstáculo al comercio vs. la importancia/ conveniencia de la medida.

Como indica Van de Bossche en el comentario citado, no existen interpretaciones sobre el test de necesidad en el Acuerdo OTC-OMC, pero si las hay con relación al Artículo XX del GATT de 1947 sobre excepciones generales a las obligaciones previstas en el GATT y la OMC. A continuación determinaremos los alcances de esta evaluación de acuerdo a la jurisprudencia más relevante encontrada.

3.2. Evaluación del Test de Necesidad Exigido en los Artículos 2.2 y 5.1 del Acuerdo OTC-OMC considerando la jurisprudencia en el Artículo XX del GATT

El Órgano de Apelación de la OMC se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre cómo determinar que “es necesario” aplicar una medida restrictiva al comercio, en el contexto de la evaluación de medidas aplicadas al amparo del Artículo XX del GATT de 1994.

Conforme al Órgano de Apelación *“la determinación de si una medida que no es ‘indispensable’ puede no obstante ser ‘necesaria’... entraña... un proceso en el que se sopesa y se confronta una serie de factores”*³⁷ entre ellos: i) la importancia de los intereses protegidos por la medida; ii) la contribución de la medida al fin perseguido; iii) la repercusión en el comercio; y iv) la existencia de medidas alternativas razonablemente disponibles.³⁸

En el caso Brasil-Neumáticos Recauchutados, el Órgano de Apelación su visión sobre el “test de necesidad” en la forma siguiente:

“178. Comenzaremos nuestro análisis recordando que, para determinar si una medida es o no “necesaria” en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, un grupo especial debe considerar los factores pertinentes, en particular la importancia de los intereses o valores en juego, el alcance de la contribución de la medida al logro de su objetivo, y el grado de restricción del comercio que implica. Si ese análisis lleva a la conclusión

³⁶ Van Den Bossche, Peter; Prévost, Denise; Mathee Marielle. “WTO Rules on Technical Barriers to Trade”. Pp 17 y 18.

³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 164; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 323; informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172.

³⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 164; informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172; informe del Grupo Especial, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.223; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafos 306 y 307; informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 69.

preliminar de que la medida es necesaria, ese resultado tiene que confirmarse comparando la medida con las posibles alternativas, que pueden ser menos restrictivas del comercio sin dejar de ofrecer una contribución equivalente al logro del objetivo. Esta comparación debe llevarse a cabo a la luz de la importancia de los intereses o valores en juego.³⁹ Ese es el procedimiento mediante el que un grupo especial determina si una medida es o no necesaria.”⁴⁰

De lo expuesto, el análisis de necesidad considera los siguientes pasos:

1. la importancia relativa los intereses o valores que la medida impugnada tiene por objeto proteger (Objetivo Legítimo en los términos del OTC).
2. alcance de la contribución de la medida al logro de su objetivo.
3. los efectos restrictivos de la medida en el comercio internacional;
4. comparación entre la medida en litigio y posibles alternativas (sin dejar de ofrecer una contribución equivalente al logro del objetivo).

En el caso de Brasil- Neumáticos Recauchutados, el Brasil sustentó la necesidad de adoptar una “excepción” a sus compromisos en la OMC, para establecer nada menos que una “prohibición” a las importaciones de neumáticos reencauchados o recauchutados, con el fin de evitar la acumulación de desechos de caucho generados por la importación de neumáticos con una vida útil menor que los neumáticos nuevos fabricados localmente o importados.

Este precedente es sumamente relevante para nuestro análisis. En primer lugar por la trascendencia que tiene la metodología de análisis establecida por Grupo Especial (o Panel), y el Órgano de Apelación en este caso. En segundo término porque se trata de un caso sumamente ilustrativo al referir una medida restrictiva extrema - una “prohibición”- dirigida a proteger un objetivo legítimo también de la mayor importancia (la vida y salud de las personas, y el medio ambiente).

En este caso, el Órgano de Apelación permitió al Brasil continuar con su prohibición de importaciones luego de constatar que la prohibición era la única medida factible para conseguir una reducción significativa de desechos de caucho, al impedir el ingreso de neumáticos con una vida útil menor que los nuevos. En este caso, el Panel definió que la política tenía como objetivo “reducir la generación de desechos” y que para ese objetivo la contribución de la prohibición era sumamente importante, en tanto reducía la “generación” de los desechos y no solo se refería al manejo de los desechos que se acumulaban en el mercado.

Esta situación se comprueba extensamente en el análisis de las alternativas disponibles existentes a la prohibición. El Panel comprueba que se trataba de medidas complementarias que en varios casos ya se venían aplicando en el marco de un programa integral de reducción de desechos de este tipo. Igualmente comprueba que las medidas alternativas no tenían la misma eficacia que la planteada.

³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 307.

⁴⁰ Ibid.

APLICACIÓN DEL TEST DE NECESIDAD A LOS REGLAMENTOS COLOMBIANOS

Para realizar este análisis en forma concreta, incorporaremos la metodología y criterios planteados por el Órgano de Apelación para el análisis, en forma de preguntas y respuestas:

¿Cuáles son los objetivos legítimos planteados por los Reglamentos Técnicos (RTs) Colombianos y cuál es su importancia estimada para la OMC?

Los objetivos legítimos establecidos en los RTs automotrices colombianos son los siguientes:

Reglamento Técnico	Objetivo Primario	Objetivo Secundario
Frenos	Proteger la vida e integridad de las personas mediante la exigencia de requisitos técnicos de desempeño y seguridad sobre algunos componentes de sistemas de frenos.	Prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.
Cinturones de Seguridad	Prevenir o minimizar riesgos para la vida e integridad de las personas que ocupan vehículos automotores en caso de accidentes, aceleración o desaceleración abrupta de un vehículo a través de requisitos técnicos de desempeño de los cinturones de seguridad.	Prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.
Carrocerías para Transporte Público	Proporcionar accesibilidad a los medios físicos de transporte y prevenir o minimizar riesgos para la vida e integridad de las personas ocasionados durante el transporte o en accidentes de tránsito.	

Los objetivos señalados de proteger la vida e integridad de las personas o su seguridad, están comprendidos dentro de los objetivos legítimos previstos en el Acuerdo OTC, como ya se indicó, y han sido considerados como objetivos de la mayor importancia en la jurisprudencia de la OMC.

Así, el Grupo Especial que analizó el caso Brasil-Neumáticos Recauchutados señaló al respecto lo siguiente:

“7.108. El Grupo Especial toma nota del argumento del Brasil de que pocos intereses son más "vitales" e "importantes" que la protección de los seres humanos frente a riesgos sanitarios, y de que la protección del medio ambiente no es menos importante. Los Miembros de la OMC tienen derecho a determinar el nivel de protección sanitaria que consideran adecuado en una situación dada, como han reconocido las Comunidades Europeas. El Grupo Especial observa que el nivel de protección escogido por el Brasil es la reducción, en la máxima medida posible, de los riesgos derivados de la acumulación de neumáticos de desecho.”

No obstante que la defensa de la seguridad, integridad y vida de las personas es un objetivo de la mayor importancia, el propio Órgano de Apelación concluye que, si la contribución de la medida a tal objetivo es marginal, no se puede considerar a la medida como necesaria. En el caso de Brasil ya comentado señaló enfáticamente lo siguiente:

“1.50. (...). En consecuencia, discrepamos de la sugerencia del Brasil de que, una prohibición de las importaciones cuya contribución es marginal o insignificante puede, no obstante, considerarse necesaria porque el objetivo es reducir en la máxima medida posible la exposición a los riesgos.”⁴¹

El objetivo de prevención de inducción a error de los consumidores, es sin duda un objetivo de menos nivel o sensibilidad, toda vez que el efecto de que no se cumpla con este objetivo es básicamente patrimonial y no pone en riesgo la integridad o las condiciones de vida de las personas.

De lo expuesto, resulta claro que el gobierno colombiano está amparando la expedición de sus reglamentos en objetivos de la mayor importancia para la sociedad y para la comunidad internacional. No obstante, el solo hecho de invocar estos objetivos no da “carta blanca” para establecer restricciones al comercio internacional.

Ahora bien, para confirmar este punto en el análisis, un eventual Panel que revise esta causa deberá verificar que en efecto, el objetivo de estos Reglamentos sean proteger la vida y los derechos de los consumidores y no sean estos solo “enunciados” para cumplir con el marco legal internacional que no se condicen con la realidad de la aplicación de estas medidas. Para determinar esto es relevante observar la efectividad de la medida para los fines que persigue y el efecto en el comercio que tiene la medida elegida en comparación con otras medidas alternativas razonablemente al alcance del país que las aplica.

¿Cuál es el grado de contribución de los RTs colombianos al logro de estos objetivos?

Para responder esta pregunta que viene a ser un punto fundamental del “Test de Necesidad”, es relevante considerar dos criterios importantes establecidos por el Órgano de Apelación de la OMC:

- i. ¿Qué se entiende por “necesario”? y
- ii. ¿Cómo se determina la contribución al objetivo deseado?

Respecto a qué se entiende por “necesario”, en el caso Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna, el Órgano de Apelación señaló:

“Las medidas que son indispensables o de absoluta necesidad o inevitables para lograr la observancia cumplen sin duda las prescripciones del apartado d) del artículo XX. Pero otras medidas también pueden quedar comprendidas

⁴¹ Comunicación del apelado presentada por el Brasil, párrafos 80 y 83. Según el Brasil, habida cuenta del nivel de protección que ha elegido, la reducción en la máxima medida posible del riesgo derivado de la acumulación de neumáticos de desecho, "si el Grupo Especial constata que no hay alternativas razonables a la medida, la medida es necesaria -por pequeña que sea su contribución- porque la OMC no hace conjeturas sobre el nivel de protección elegido por un Miembro". (*Ibid.*, párrafo 80)

en el ámbito de esa excepción. La palabra "necesaria", tal como se utiliza en el apartado d) del artículo XX, se refiere, a nuestro juicio, a una variedad de grados de necesidad. En un extremo de este continuo, "necesarias" se entiende como "indispensables"; en el otro extremo, en el sentido de "que contribuyen a". Consideramos que una medida "necesaria" está, en este continuo, situada significativamente más cerca del polo de lo "indispensable" que del polo opuesto, de lo que simplemente "contribuye a". (No se reproduce la nota de pie de página).⁴²

Respecto a cómo se determina el grado de contribución, el caso de neumáticos de Brasil igualmente resulta relevante. En dicho caso, el Grupo Especial confirmó que la determinación de si la prohibición de importaciones contribuye o no a la reducción de la cantidad de neumáticos de desecho que pretende eliminarse en Brasil, no solo podría realizarse en forma cuantitativa sino también por otros medios. Así señaló:

"7.118. A juicio del Grupo Especial, esta demostración puede hacerse mediante una cuantificación, cuando sea viable, pero también podría hacerse por otros medios que pudieran demostrar suficientemente si la medida puede contribuir a la reducción del número de neumáticos de desecho. Por consiguiente, el Grupo Especial no considera que el Brasil esté necesariamente obligado a cuantificar con exactitud la repercusión de la prohibición de las importaciones en la reducción del número de neumáticos de desecho."⁴³

El Órgano de Apelación refuerza la utilidad del análisis cuantitativo del modo siguiente:

*"153. (...) **Como el análisis del Grupo Especial era cualitativo, éste no trató de estimar cuantitativamente la reducción de los neumáticos de desecho que resultaría de la prohibición de las importaciones ni el horizonte temporal de la reducción. Esas estimaciones habrían sido muy útiles y, sin lugar a dudas, habrían reforzado el fundamento de las constataciones del Grupo Especial.** Una vez dicho esto, no nos parece erróneo llegar a la conclusión, sobre la base de las hipótesis formuladas, verificadas y aceptadas por el Grupo Especial, de que con la prohibición de las importaciones se generarán menos neumáticos de desecho que sin ella."*

De lo expuesto, para contestar a las preguntas: i) ¿qué se entiende por "necesario"? y ii) ¿cómo se determina la contribución al objetivo deseado?, consideraríamos las respuestas siguientes:

⁴² Informe del Órgano de Apelación, Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna, párrafo 161.

⁴³ El Órgano de Apelación confirmó la visión del Panel en el mismo caso, ante el cuestionamiento de la Unión Europea sobre esta conclusión, explicando que era válido realizar un análisis cualitativo en tanto se constate que la medida restrictiva contribuiría al objetivo buscado. La contribución al objetivo en este caso era cualitativamente clara y evidente. El Órgano de Apelación la resume así:
153. (...) La conclusión del Grupo Especial, con la que coincidimos, es que "si la industria de recauchutado nacional recauchuta más neumáticos usados nacionales, el número total de neumáticos de desecho se reducirá al darse una segunda vida a algunos neumáticos usados, que de otra manera se habrían convertido en desechos inmediatamente después de su primera y única vida".⁴³

- i. una medida "necesaria" está, en este continuo, situada significativamente más cerca del polo de lo "indispensable" que del polo opuesto, de lo que simplemente "contribuye a".
- ii. La contribución de la medida al logro del objetivo planteado, debe demostrarse en todos los casos cualitativamente y si es viable incluso, cuantitativamente.

3.3. Análisis de Necesidad de los Requisitos Establecidos en los Reglamentos Técnicos

- **Colombia no ha sustentado la Contribución de la Medida al Objetivo Planteado**

En el caso de los RTs automotrices colombianos, el gobierno colombiano no ha presentado sustento alguno de la contribución de los reglamentos a los objetivos de proteger la vida e integridad de las personas mediante la exigencia de requisitos técnicos de desempeño y seguridad sobre algunos componentes de sistemas de frenos, sistemas de seguridad o sobre las características técnicas mínimas de los vidrios automotrices. Mucho menos ha intentado estimar o determinar la contribución efectiva que pueden tener estas medidas en el logro de estos objetivos.

Hasta donde hemos podido observar de la información alcanzada por las autoridades de Colombia y de las comunicaciones de respuesta recibidas ante las inquietudes presentadas por ANDEMOS, simplemente se asume como hipótesis, no verificada ni aceptada, que estas medidas contribuyen a la seguridad y por tanto a prevenir riesgos contra la vida de las personas.

Más allá de esta ausencia de sustentación, observamos que a diferencia del caso de la prohibición a la importación de neumáticos recauchutados de Brasil, donde existía una clara relación causal entre la importación y el daño (acumulación de desechos)⁴⁴, en este caso no existe causalidad directa en tanto múltiples factores participan y contribuyen a la causa de accidentes no solo el cumplimiento de normas técnicas de los componentes.

Como explicamos en el punto 2.1. del presente informe, los Reglamentos Técnicos tendrían más bien una incidencia marginal en el problema de seguridad que se busca atender. En el caso de frenos por ejemplo, i) porque se refiere a vehículos o repuestos nuevos (con riesgo bajo de falla), ii) que se encuentran operando en sistemas cuyo conjunto no se evalúa, y iii) en tanto dependen de una adecuada instalación- servicio.

Desde esta perspectiva, puede ser difícil comprobar la contribución causal de la verificación de la calidad de los repuestos nuevos en los accidentes de tránsito que se registran en Colombia, más aún cuando los repuestos importados, en la mayoría de casos, son fabricados por industrias altamente reguladas, están sujetos a normas exigentes de seguridad a nivel internacional y son sometidos a pruebas antes de su comercialización en los principales mercados internacionales. Si ya en la mayoría de casos los repuestos provienen de fuentes que garantizan su

⁴⁴ En el caso de Brasil hemos dicho que la medida guardaba directa relación y contribuía en forma importante al objetivo de "no incrementar los neumáticos de desecho en Brasil" apelando a que si no se importan estos "el número total de neumáticos de desecho se reducirá al darse una segunda vida a algunos neumáticos usados". Esta convicción llevó al Panel y al Órgano de Apelación a confirmar que la medida resultaba casi indispensable para alcanzar el objetivo legítimo planteado

seguridad, ¿cómo se sustenta la necesidad imperiosa de esta medida en comparación con otras políticas necesarias para la reducción de accidentes de tránsito en Colombia?.

Si comparamos el riesgo que puede generar un repuesto sujeto a estas condiciones (estándares de calidad internacional y comprobación de estos estándares en sus países de origen), con el que genera una inadecuada instalación, o un uso prolongado más allá de la vida útil del repuesto o de otros sistemas del vehículo que operan en forma articulada con los que se intenta regular; o por último, con otras causas típicas de accidentes como consumo de alcohol al manejar, imprudencia de conductores de transporte público u otro, veremos que la contribución de la calidad del repuesto, puede resultar muy baja en el objetivo de reducir los accidentes de tránsito.

- **Riesgo de No Alcanzar los Objetivos Deseados**

En el mismo sentido del análisis, el Acuerdo de OTC-OMC exige considerar no solo la necesidad de alcanzar los objetivos legítimos sino “los riesgos que crearía no alcanzarlos”. Esto nos lleva a preguntar qué pasaría con la seguridad en el tránsito en Colombia de no adoptarse estas reglamentaciones.

Consideramos que no haber aprobado estos reglamentos no generaría un incremento en los accidentes de tránsito en Colombia, en tanto esta es sólo una de las causas que inciden en este problema. Naturalmente hay casos donde la contribución puede ser más clara (por ejemplo en el comportamiento de un vidrio en un accidente, que en un componente del sistema de frenos). Sin embargo, no se observan exposición de motivos o estudios donde se hayan demostrado incrementos de accidentes por ausencia de verificación de la calidad de componentes nuevos (sobre todo si la mayoría vienen ya certificados desde origen).

Como se señaló anteriormente, para que una medida restrictiva al comercio se considere “necesaria” en el sistema multilateral, debe situarse ***significativamente más cerca del polo de lo “indispensable” que del polo opuesto, de lo que simplemente “contribuye a”.***

En el caso de Brasil ya comentado, resultaba evidente que la no aplicación de la restricción aceleraría los problemas de salud y los daños al medio ambiente identificados. En este caso, si no se exige la aplicación de los RTs no existen evidencias de que se podrían incrementar los accidentes o generar problemas de inducción error a los consumidores.

De otra parte, como existen múltiples factores generadores de accidentes y muchos, incluyendo factores distintos al mantenimiento de automóviles son más importantes, consideramos inviable sustentar con éxito una “causalidad importante” en este caso.

De lo expuesto, consideramos que la medida aplicada no resulta “necesaria”, entendida como esencial para el logro de los objetivos legítimos alegados por Colombia.

- **La OMC plantea un nivel alto de exigencia para Confirmar la “Necesidad de la Medida”**

Como se indicó con anterioridad, el Órgano de Apelación ha sido categórico en señalar que no estaría de acuerdo en que una medida restrictiva cuya contribución es marginal o insignificante a un objetivo legítimo, no obstante pueda considerarse necesaria porque “el objetivo es reducir en la máxima medida posible la exposición a los riesgos”.⁴⁵

De otra parte, el Grupo Especial EEUU- Restricciones a la importación de Atún, refiriéndose a la necesidad de la medida impuesta por EEUU de restringir la importación de atún a fin de que no se incurra en prácticas de pesca que perjudicaran la vida de los delfines, consideró adecuado verificar si se evidenciaba una relación sustancial entre el objetivo expresado y el efecto real de la medida:

“5.36. El Grupo observó que la prohibición de las importaciones de atún en los Estados Unidos impuesta en virtud de la prohibición aplicable al país intermediario no podía, por sí misma, favorecer la consecución de los objetivos estadounidenses de conservación. La prohibición aplicable al país intermedio conseguiría su efecto declarado sólo si iba seguida de modificaciones de las políticas o prácticas no en el país exportador de atún a los Estados Unidos, sino en los terceros países a partir de los cuales importaba atún el país exportador.
(...)

5.39. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que las medidas adoptadas para obligar a otros países a modificar sus políticas, y que sólo son eficaces si tales modificaciones se producen, no pueden considerarse "necesarias" para la protección de la vida y la salud de los animales en el sentido del párrafo b) del artículo XX.

En este caso ocurre algo muy similar. La verificación de la calidad de los componentes podría no contribuir en absoluto si no se alinean otras políticas y medidas no previstas en los RTs colombianos. Este condicionamiento rompe la causalidad.

- **¿Cuál es el grado de restricción que impone la medida?**

La medida genera múltiples complicaciones a los importadores y exportadores que encarecen, complican y retrasan el abastecimiento del exterior. Entre ellas destacan las obligaciones de etiquetado que cuando son atípicas en la industria generan altos costos de gestión e inventario, tanto al importador como a sus proveedores, las diferencias en regulación o no consignación de equivalencias (existen ambigüedades en algunos reglamentos), etc.

No obstante, la restricción comercial más clara de estos RTs se centra sin duda en los procedimientos de verificación de conformidad exigidos por estos, al someter al costo de una doble certificación a repuestos de marcas internacionales que por iniciativa propia utilizan los más altos estándares de seguridad en la industria automotriz. Estos costos se maximizan dada la limitada inserción de Colombia y su Organismo de Acreditación en las redes internacionales de acreditación. Esta

⁴⁵ Órgano de Apelación. Brasil- Neumáticos Recauchutados. Párrafo 1.50. Comunicación del apelado presentada por el Brasil, párrafos 80 y 83. Según el Brasil, habida cuenta del nivel de protección que ha elegido, la reducción en la máxima medida posible del riesgo derivado de la acumulación de neumáticos de desecho, "si el Grupo Especial constata que no hay alternativas razonables a la medida, la medida es necesaria -por pequeña que sea su contribución- porque la OMC no hace conjeturas sobre el nivel de protección elegido por un Miembro". (*Ibid.*, párrafo 80)

situación no debería promover sino limitar la aprobación de reglamentos técnicos obligatorios.

Tal como se demuestra en el punto 2.3 de este Informe, el requisito de “doble certificación”, no sólo genera un costo económico derivado del pago de certificaciones en Colombia, sino que además genera un costo enorme en la gestión con los proveedores para obtener las sustentaciones necesarias para la certificación de los componentes. Este costo puede involucrar la contratación de personal de planta para atender tales tareas tanto en el importador como en el proveedor, además de enormes costos de transacción por la coordinación con proveedores de repuestos, etc.. En el punto anterior se detalló el alcance de estos costos.

En el caso de la “doble certificación”, Colombia tiene la opción de permitir la aceptación de certificados internacionales emitidos por laboratorios confiables insertos en las redes internacionales de acreditación. Tales certificaciones al ser emitidas por entidades confiables (con reconocimiento en entidades como ILAC e IAF), garantizan plenamente el cumplimiento del estándar de seguridad que busca alcanzar el país, a través de reglamentos técnicos.

De esta forma, la exigencia de “recertificación” local es una clara restricción comercial y su efecto es significativo. Este efecto será aún más notorio si se aprueban más reglamentos técnicos y se agregan más “componentes” a certificar. Existen medidas de control menos restrictivas, perfectamente viables, para garantizar la calidad de los componentes que podrían adoptarse, pero no han sido priorizadas, eventualmente, porque la política está empeñada en promover su sistema de acreditación local y la creación de laboratorios y certificadoras locales.

Por todo ello consideramos que los Reglamentos Técnicos analizados, especialmente en el caso de frenos, establecen una restricción significativa al comercio internacional sin haber comprobado una contribución directa y clara, verificable, a los objetivos que a la letra pretenden desarrollar.

Todo lo anterior no hace sino confirmar que los objetivos legítimos señalados serían “enunciados” dirigidos a mostrar una “aparente consistencia” de estas medidas con la normativa internacional.

Por el contrario, hemos demostrado también en el punto 2.2 de este informe que donde si existe una política integral donde los reglamentos cumplen un rol es en la promoción y desarrollo de la industria de autopartes colombiana. Los reglamentos técnicos de las autopartes son factor esencial para promover un estándar de calidad que permita el desarrollo de las exportaciones colombianas, conforme a un plan de transformación productiva integrado a la política industrial nacional. La eficacia de los Reglamentos para la consecución de objetivos de seguridad es incierta y en todo caso establecer estándares de calidad de repuestos no es la vía más eficiente para ese fin.

3.4. Análisis de Alternativas

Respecto a la evaluación de alternativas el Órgano de Apelación señala que en los casos en que una medida haya comprobado ser “necesaria”, especialmente en cuanto al alcance de su contribución a los objetivos legítimos planteados, se procederá a analizar también si existen otras medidas menos restrictivas que

puedan contribuir al mismo resultado, pero proporcionando una contribución equivalente al logro del objetivo perseguido.

Aunque en este caso somos de la opinión que los reglamentos técnicos aprobados por Colombia no serían “necesarios” de cara al estándar de contribución de la medida al objetivo planteado considerado en la jurisprudencia de la OMC, a continuación procederemos a analizar si existen alternativas menos restrictivas que contribuyan a este objetivo.

Para este fin resumimos los criterios en las siguientes preguntas:

- ¿Existen medidas menos restrictivas al comercio “que mantengan para el Miembro el derecho a lograr el nivel de protección que desee con respecto al objetivo perseguido”?
- ¿Está la medida alternativa razonablemente al alcance de Colombia, sin ser una mera medida teórica que impone costos prohibitivos o dificultades técnicas importantes?
- ¿Se trata de medidas que sustituyen la medida materia de cuestionamiento (los reglamentos técnicos)?
- ¿Generan las medidas menos restrictivas riesgos importantes que deban ser contrapuestos con los que propone la medida original (los RTs)?

En el punto 2.1 c) de este informe explicamos que existen formas alternativas más eficientes de verificar el correcto funcionamiento de los sistemas de frenos en los vehículos, de los cinturones de seguridad y otros productos automotrices para los que se está buscando mejorar la seguridad mediante la expedición de reglamentos técnicos.

Por ejemplo una forma que utilizan varios países en la región es las revisiones técnicas vehiculares periódicas donde se controlan, frenos, luces, suspensión, dirección, sistema eléctrico, neumáticos, gases, etc.

Esta alternativa no genera efecto restrictivo alguno al comercio en tanto es de aplicación doméstica. Tampoco genera efecto discriminatorio porque se dirige a crear una obligación en el consumidor sin importar la marca u origen de vehículo o repuestos que utilice.

A nivel técnico, esta opción cuenta con ventajas muy importantes para asegurar la seguridad de los sistemas que operan en los vehículos automotores.

- a) evalúa la totalidad del parque automotor, no solo el de vehículos nuevos o de repuestos nuevos;
- b) prevé pruebas de los sistemas automotrices en pleno funcionamiento (como operan en realidad), y no solo una verificación “por papeles” de que cada uno de sus componentes cumplió al momento de su fabricación, con las normas de calidad. Así, se considera en la evaluación el funcionamiento del sistema, donde intervienen el repuesto y la mano obra de su instalación.
- c) Tiene una cobertura mayor en términos de los componentes del vehículo que se pueden revisar, y un plazo de implementación mucho más rápido que la aprobación de normas y reglamentos técnicos para cada uno de los componentes.

- d) permite una revisión periódica de todo el parque, no solo cuando los vehículos o repuestos ingresan por primera vez al mercado nacional.
- e) La policía de tránsito sirve como medio directo de fiscalización al exigir a los conductores que se cumpla con pasar la revisión técnica en los periodos requeridos, aplicando las sanciones que correspondan.
- f) El costo de una revisión anual para los consumidores se justifica en comparación a la pérdida que se les genera por la reducción de la oferta de repuestos en el país y el sobreprecio que ello genera. Igualmente frente a la demora en la importación de autopartes de baja rotación para las que no se justifique mantener un stock con el alto costo que los reglamentos imponen.

En suma, estos sistemas resultan mucho más ventajosos y menos costosos para el consumidor y para el Estado. Además estos sistemas ponen énfasis en la revisión de autos con 1 año a más de antigüedad, en el entendido que los vehículos nuevos pasan, en todos sus sistemas de seguridad, por altos controles de calidad en fábrica, verificados conforme a reglamentos de transitabilidad y calidad internacionales, siendo en estos casos los riesgos de falla técnica significativamente menores.

Análisis de Sustituibilidad (Otros Factores):

- Es evidente que se trata de medidas que están razonablemente al alcance del gobierno colombiano, que no exigen complicaciones técnicas excesivas ni costos de fiscalización demasiado altos.
- Es evidente también que estas medidas al controlar el parque automotor en su conjunto sustituyen la necesidad de controlar seguridad vía reglamentos técnicos, al menos en el extremo de exigir una “DOBLE CERTIFICACIÓN” de la calidad/idoneidad de los componentes importados o incorporados en los vehículos.
- No observamos en la medida riesgos importantes que deban ser contrapuestos con los que genera la medida original.

Por último, hemos explicado también en los primeros puntos del informe que estas políticas de prevención están complementadas con las políticas de protección al consumidor que existen en Colombia y que en efecto permiten a una persona afectada por la provisión de un repuesto defectuoso recurrir a las autoridades para exigir se tomen las medidas correctivas necesarias. De existir fuentes de riesgo identificadas como mercados informales o marcas de vehículos que ingresan con repuestos inseguros no adecuados a la normativa internacional, puede exigirse la sustentación de la idoneidad de esos componentes a las empresas importadoras o realizarse fiscalizaciones ex post que permitan evaluar cuales son los factores de riesgo que realmente generan estas fuentes.

Es evidente que si el objetivo buscado por Colombia fuera realmente mejorar la seguridad, debería concentrarse en asegurar el adecuado desempeño de los miles de vehículos que componen el parque automotor colombiano y que son, en la mayoría de casos, fuente de accidentes por el estado de deterioro en que se encuentran y por el inadecuado mantenimiento que reciben.

Por el contrario, si el objetivo fuera el de promover la elevación del estándar de calidad de la industria de autopartes colombiana, y el de crear una

infraestructura para la verificación de conformidad que facilite el control de calidad de las autopartes que se exportan, estas medidas alternativas no tendrían mayor utilidad. Sin embargo, no son estos los objetivos planteados por los reglamentos aprobados, ni son estos objetivos que podrían considerarse justificación suficiente para restringir el comercio internacional.

Por lo expuesto, consideramos que la medida aplicada restringe el comercio mucho más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo que profesa, y existen alternativas menos restrictivas que podrían permitir a Colombia alcanzar los objetivos de seguridad y protección de la vida e integridad de las personas y de los derechos del consumidor, de mejor manera y sin generar riesgos al comercio internacional.

3.5. Otros Riesgos de Incompatibilidad con el Acuerdo OTC-OMC

Sobrecostos Generados por Aprobar Reglamentos Propios

El artículo 2.4 del Acuerdo OTC de la OMC, exige que, cuando sea necesario adoptar reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes, o sea inminente su formulación definitiva, “los Miembros utilizarán esas normas internacionales” o sus elementos pertinentes como base de sus reglamentos.

El sector automotriz es uno de los más avanzados a nivel mundial en términos de regulación de calidad y seguridad. La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), sirve de Secretaría Técnica del World Forum for Harmonization of Transport Vehicles Regulations” WP29⁴⁶,. En este foro se han tomado Acuerdos para adoptar prescripciones técnicas uniformes para vehículos motorizados y sus partes, su equipamiento, etc.

Consideramos que existiendo normativa internacional de aplicación generalizada y que atiende las particularidades del sector, resulta excesivamente oneroso para Colombia y las empresas vinculadas al sector automotor, mantener la política de elaborar reglamentos técnicos “propios” que consumen una enorme cantidad de horas hombre para finalmente cumplir con la obligación de recoger el estándar internacional. Esta política genera el riesgo de ambigüedad o error, en la consideración de elementos de otras normas internacionales o en la consignación de equivalencias; o peor aún, el riesgo de perder de vista el avance en las tendencias internacionales, por ejemplo en evitar el uso de materiales dañinos para la salud como el asbesto, que todavía permite Colombia en los componentes de frenos⁴⁷.

En este último caso, resulta ilógico que un reglamento que busca preservar la vida e integridad de las personas todavía acepte el uso de materiales considerados peligrosos para la salud. Es contradictorio a su vez, que se exijan requisitos de etiquetado de menor importancia y no se exija consignar o alertar sobre la existencia de componentes peligrosos como en este caso, para dar opción al

⁴⁶ Este foro cuenta con más de 50 años de existencia y con la participación de los principales fabricantes de vehículos de todo el mundo, ofreciendo un marco único para la armonización de regulaciones en vehículos. Con el aporte de todos estos países, se desarrollan normas modernas y completas que son directamente adoptadas facilitando el comercio internacional.

⁴⁷ Referencias de la Industria y propuesta de consignar en reglamento de frenos revisado, contenido o no de asbesto en componentes.

consumidor, a tomar su elección de consumo, premiando al proveedor seguro, que ha asumido los costos de no ofertar productos potencialmente dañinos al mercado.

4. CONSISTENCIA DE LOS REGLAMENTOS TECNICOS COLOMBIANOS CON LA NORMATIVA ANDINA

4.1. Normativa Comunitaria

La Comunidad Andina ha establecido regulaciones para orientar y vigilar la aprobación de normas y reglamentos técnicos que puedan crear obstáculos injustificados al comercio.

La normativa andina se inspira en el Acuerdo OTC de la OMC pero incorpora criterios que provienen de su propia jurisprudencia.

a) **Los RT's no pueden restringir el comercio más de lo necesario para proteger un objetivo legítimo**

Mediante Decisión 376 la CAN, decidió crear el Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología. A nivel regional se dispuso que los Reglamentos Técnicos y los Procedimientos para la Evaluación de Conformidad no podían tener por objeto o efecto crear obstáculos técnicos al comercio intrasubregional.⁴⁸

Asimismo, la Decisión 562 de la CAN que estableció las Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel Comunitario, manifiesta en el mismo sentido lo siguiente:

“Artículo 5.- La elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario se regirán por los principios de trato nacional, nación más favorecida, no discriminación, equivalencia y transparencia, establecidos en el ordenamiento comunitario andino y en lo que los complementen, en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Artículo 6.- Los Reglamentos Técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo, eligiendo entre las opciones posibles aquellas que generen menores costos de implementación y cumplimiento para los usuarios y para el comercio intrasubregional. (Resaltado y subrayado nuestro).

b) **RT's definidos en función de las propiedades de uso**

La normativa de la CAN también establece el ámbito que deben regular estos reglamentos, señalándolo en dos de sus decisiones:

Decisión 376:

“Artículo 26.- Los Países Miembros podrán mantener, elaborar o aplicar reglamentos técnicos en materia de seguridad, protección a la vida, salud

⁴⁸ Decisión 376

“Artículo 7.- Las normas, reglamentos técnicos y procedimientos para la evaluación de la conformidad que los Países Miembros elaboren, adopten, apliquen o mantengan, no deberán tener por objeto o efecto crear obstáculos técnicos al comercio intrasubregional.”

humana, animal, vegetal y protección al medio ambiente. Estos serán definidos en función de las propiedades de uso y empleo de los productos y servicios a los que hacen referencia.

Adicionalmente podrán elaborar reglamentos técnicos basados en el diseño y características descriptivas en la medida en que éstas se encuentren relacionadas con el uso y empleo.”

Decisión 562:

*“**Artículo 7.-** Los Reglamentos Técnicos serán definidos exclusivamente en función de las propiedades de uso y empleo de los productos a que hacen referencia, y no de sus características descriptivas o de diseño.”*

En este sentido, podemos concluir válidamente que la CAN ha dispuesto que los Reglamentos Técnicos deben definirse siempre en función de las propiedades de uso y empleo y no a sus características físicas y solamente los Reglamentos se podrán basar en características físicas siempre y cuando éstas se relacionen con las propiedades de uso y empleo.

4.2. Jurisprudencia Comunitaria

Existe escasa jurisprudencia en Obstáculos Técnicos al Comercio en la CAN pero recientemente se han producido fallos importantes donde se ilustra la visión de la Secretaría desde una perspectiva bastante actual.

Evaluación del “Test de Necesidad en la CAN”

La Secretaría General, en el caso de Pilas y Baterías de Zinc-Carbón iniciado a Perú,⁴⁹ impuso un estándar para considerar la posibilidad de imponer medidas que obstaculicen el comercio internacional – no más de lo necesario - en la búsqueda de un objetivo legítimo.

“(…) Que, en este sentido, se debe entender que una medida que se encuentre destinada a salvaguardar la vida y la salud de las personas, así como a proteger el medio ambiente, aún cuando sea capaz de generar una dificultad, provocar un encarecimiento o constituir una barrera sobre el comercio subregional mediante la imposición de un Reglamento Técnico, se encontrará justificada y, en consecuencia, legitimada siempre que se verifique:

- **causalidad directa e inmediata**, en la constatación de que resulte una medida idónea para evitar el daño sobre la salud o la vida de las personas;
- **proporcionalidad**, en la consideración de que no resulte una medida excesiva respecto de la finalidad que persigue; e,
- **insustituibilidad**, en el entendimiento de que, entre todas las medidas idóneas posibles para evitar el daño, solamente se encuentra justificada aquella medida que imponga los menores costos al consumidor y al comercio subregional”

⁴⁹ Calificación de la exigencia de un requisito técnico a las pilas y baterías de zinc-carbón provenientes de los Países Miembros de la Comunidad Andina, por parte de la República del Perú, como “restricción” a los efectos del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena. Resolución 1289

Jurisprudencia Específica de los Criterios Señalados

- a) Respecto de la **causalidad directa** e inmediata la Secretaría General de la CAN ha sentenciado que se debe identificar y estimar el nivel y el alcance de los riesgos específicos que se pretenden prevenir con la medida exigida.

*“Que, conforme a lo señalado en el Reglamento Técnico bajo análisis y por el Gobierno del Perú, el objetivo de los requisitos técnicos establecidos y, en especial, de la exigencia de envoltura metálica para determinadas pilas y baterías, obedecen a la necesidad de “reducir al máximo el riesgo potencial de contaminación y/o eventual daño a la salud de las personas”; **sin embargo no se identifica ni se estima el nivel y alcance de los riesgos específicos que se pretenden prevenir con la medida exigida**, señalando únicamente objetivos generales, a pesar de que ello es exigido expresamente por el **numeral 1 del artículo 9 de la Decisión 562, que señala que los Reglamentos Técnicos deben “[p]recisar la finalidad (...) y los objetivos legítimos a proteger, identificando los riesgos que se pretenden prevenir”**”⁵⁰*

*Que, al respecto, se debe considerar que, en relación con este aspecto, la empresa Panasonic Peruana S.A., interesada acreditada en el presente procedimiento, aun cuando considera infundado el reclamo del Gobierno de Colombia, **es de la opinión que “el Reglamento Técnico no está destinado a “evitar” la fuga de electrolitos sino a “prevenir” dicha fuga”**, considerando que “técnicamente es imposible que una pila no derrame electrolitos (...) no existe material alguno que pueda cumplir con dicho propósito”;*

La SG determinó que no existía causalidad para este caso:

*“Que, por tanto, la exigencia de incorporar una chaqueta o envoltura metálica a ciertas pilas y baterías de zinc-carbón establecida por el numeral 4.4 del artículo 4 del Reglamento Técnico para pilas y baterías de Zinc Carbón, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2005-PRODUCE, **no cumple con el criterio de causalidad** directa e inmediata, **por lo que se encuadra bajo el concepto de restricción** expresado en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena”*

- b) Respecto de la **Proporcionalidad** la SG de la CAN determinó que el análisis de proporcionalidad limita que la medida sea excesiva y sólo puede realizarse si ya se determinó antes que la medida era idónea:

*“Que, al evidenciarse que la exigencia de incorporar una chaqueta o envoltura metálica a ciertas pilas y baterías de zinc-carbón (...) **no cumple con verificar el criterio de causalidad directa e inmediata, no resulta posible analizar si tal medida cumple o no con el criterio de proporcionalidad**, pues esta evaluación –que tiene por finalidad determinar si resulta o no excesiva respecto de la finalidad que persigue- solamente puede desarrollarse sobre una exigencia que se haya evidenciado como idónea por constituir un medio eficaz para alcanzar el objetivo legítimo que se haya invocado”*

⁵⁰ Resolución 1289. Secretaría General de la CAN.

A pesar de haber determinado que la medida no cumplía con el criterio de causalidad, la SG realizó el examen de proporcionalidad y determinó que la medida no era proporcional y resultaba excesiva pues bastaba con asegurar un correcto sellado y era excesivo exigir una chaqueta metálica adicional.

“Que, sin embargo, es pertinente anotar, en este punto, que en el Informe N° 00062-2008/PRODUCE/DVI/DGI/DNTSI, emitido por la Dirección de Normas Técnicas y Supervisión Industrial del Ministerio de la Producción de la República del Perú se reconoce expresamente que:

"[P]ara los fines del reglamento técnico de pilas y baterías de zinc carbón, las pilas comprendidas en dicho reglamento no deben presentar fuga de electrolitos, por lo que debería ser suficiente con el buen sellado del vaso de zinc";

Que, en consecuencia, si un correcto sellado del vaso de zinc de una pila o batería de zinc-carbón, como las que se encuentran bajo el alcance del Reglamento Técnico bajo análisis, resultara suficiente para prevenir la fuga de electrolitos, devendría en manifiestamente excesivo exigir una chaqueta o envoltura metálica adicional para cumplir tal finalidad, aun cuando se alegue para ello un objetivo legítimo como proteger la vida y la salud de las personas o proteger el medio ambiente"

De igual opinión tuvo la Secretaría General de la CAN en el caso de Colombia y las Buenas Prácticas de Manufactura⁵¹, señaló lo siguiente:

“Frente a la ausencia de una normativa comunitaria o ante la falta de armonización de las condiciones de fabricación, comercialización o consumo de determinados productos, los Países Miembros, en principio, son competentes para expedir reglamentaciones dirigidas a preservar fines legítimamente protegidos, siempre que tales condiciones de acceso al mercado no resulten desproporcionadas con el fin perseguido. Según lo ha expresado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, "para que la restricción adquiera la categoría de justificatoria, según la competencia asignada a la Junta, es necesario que el acto interno del País Miembro esté inspirado en el principio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella vaya dirigida, el cual deberá aparecer como causa directa e inmediata para la solución de los problemas [...]. Sólo así se garantiza que no haya lugar a duda de que la medida interna pueda amenazar subrepticamente el propósito esencial de la integración consistente en la libre circulación de mercancías". (PROCESO 3-AI-96 Acción de incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela)”

- c) En cuanto a la **insustituibilidad** la SG señaló que no se había probado que pruebe que la chaqueta metálica podía contribuir al objetivo legítimo. Asimismo, agregó que otras normas técnicas internacionales no exigen este requisito y que por tanto, éste se podía conseguir con otras alternativas

⁵¹ Resolución 576 Calificación de las medidas impuestas por la República de Colombia relacionadas con la obtención del Certificado de cumplimiento de Buenas Prácticas de Manufactura

*“(…) debe señalarse que, en todo caso **no cumpliría con el criterio de insustituibilidad de la medida, dado que**, en el presente procedimiento, no existe medio probatorio alguno que permita acreditar fehacientemente que únicamente la chaqueta o envoltura metálica y no una chaqueta o envoltura de otro material permite cumplir con prevenir la fuga de electrolitos;*

Que, en este contexto se aprecia que, según las normas técnicas internacionales indicadas en el Reglamento Técnico para pilas y baterías de Zinc Carbón bajo análisis, ninguna exige como requisito un determinado material para el blindaje o la envoltura del producto con el objetivo de prevenir la fuga de electrolitos; pero, en cambio, sí contemplan pruebas, que en condiciones y parámetros establecidos, permitirían observar si las pilas y baterías, cualquiera sea el material de su envoltura, presentan o no una fuga de electrolitos;

Que, de lo anterior, se puede deducir que el cumplimiento del objetivo legítimo señalado en el Reglamento Técnico para pilas y baterías de Zinc Carbón podría ser logrado sin precisar el tipo de material de la chaqueta o envoltura, atendiendo a que las normas internacionales⁵² establecen que la envoltura puede ser de papel, plástico u otro material, siendo alternativas que podrían imponer menores costos al consumidor y al comercio subregional, más aún cuando la Decisión 562 determina que “[l]os Reglamentos Técnicos serán definidos exclusivamente en función de las propiedades de uso y empleo de los productos a que hacen referencia, y no de sus características descriptivas o de diseño”;

4.3. Aplicación al Caso Concreto

El test de necesidad aplicado en la Comunidad Andina es en lo esencial muy similar al exigido a nivel multilateral. No obstante, aplicaremos los criterios específicos en forma puntual al caso bajo análisis:

a) **Causalidad**

Hemos señalado en el punto 3.3 de este informe que Colombia no ha presentado sustento alguno a nivel cualitativo o cuantitativo de la contribución de sus reglamentos al objetivo de proteger la vida e integridad de las personas mediante la exigencia de requisitos de desempeño y seguridad a componentes automotrices. Tampoco se ha analizado de qué forma estos requisitos son esenciales para prevenir accidentes.

Por el contrario hemos observado que existen múltiples factores que participan y contribuyen a la generación de accidentes y que la incidencia de la verificación de la calidad o idoneidad de los componentes automotrices nuevos es simplemente marginal en este conjunto.

En este caso, al igual que en el de baterías antes citado, en palabras de la Secretaría General observamos que **“no se identifica ni se estima el nivel y alcance de los riesgos específicos que se pretenden prevenir con la medida exigida, señalando únicamente objetivos generales (...)”**

⁵² IEC 60086-5:2005 Pilas eléctricas Parte 5: Seguridad de las pilas de electrolito acuoso.

Tampoco se observa una incidencia directa en la solución del problema que se plantea a las autoridades – seguridad, protección de la integridad de las personas-, dado que existen muchos otros factores que pueden incidir en la generación de accidentes.

De otra parte, la verificación de la calidad de los componentes automotrices no podría en si misma “favorecer los objetivos colombianos de seguridad y protección a la integridad de las personas”, requiere de la intervención de otras políticas que a nuestro entender incluso contribuyen mucho más a esos fines.

Por ello creemos que las probabilidades que los reglamentos automotrices colombianos pasen el estándar de causalidad son bajas.

Conforme a la jurisprudencia de la CAN, el objetivo no sólo debe ser un enunciado sino un fin concreto de la regulación que precise específicamente lo que se busca proteger, de modo que logre una correspondencia entre el objetivo, los riesgos y la aplicación de la medida.

b) Proporcionalidad

La jurisprudencia de la CAN es estricta en señalar que el análisis de proporcionalidad solo puede aplicarse cuando se haya demostrado causalidad previamente, es decir, *“solamente puede desarrollarse sobre una exigencia que se haya evidenciado como idónea por constituir un medio eficaz para alcanzar el objetivo legítimo que se haya invocado”*.

En este caso, a pesar de no observar causalidad, notamos que la medida aplicada puede no ser proporcional en tanto genera más restricciones de las necesarias para salvaguardar el objetivo legítimo planteado, que es la seguridad.

Así como la Secretaría consideró que “si un correcto sellado del vaso de zinc de una pila o batería de zinc-carbón (...) resultara suficiente para prevenir la fuga de electrolitos, **devendría en manifiestamente excesivo exigir una chaqueta o envoltura metálica adicional para cumplir tal finalidad**”, consideramos que :

= si basta la utilización de estándares de etiquetado internacionales o si se considera confiable la verificación de conformidad realizada por órganos acreditados en el exterior, deviene en manifiestamente excesivo exigir normas particulares de etiquetado o una “re – certificación” local en Colombia.

Respecto a este último ejemplo, resulta excesivo que se exija doble certificación en Colombia a los productos “extra zona”, a pesar de que tales productos hayan sido aprobados según estándares equivalentes, y mediante pruebas (“Test Reports”) de laboratorios debidamente acreditados en sus países de origen ante entidades parte de organizaciones internacionales de Acreditación de Prestigio. Exigir doble certificación para validar pruebas “confiables” para el propio reglamento, es excesivo y desproporcionado para los fines que se busca lograr.

Consideramos que este ejemplo es válido, aunque la CAN establece mecanismos que facilitan enormemente el reconocimiento de informes de laboratorio de organismos acreditados en la subregión. Ello en tanto las complejidades del sistema de “doble certificación” establecido pueden afectar al flujo comercial andino

en forma indirecta, y además en consideración a la escasa contribución de estos requisitos al objetivo legítimo señalado, es probable que se determine la ausencia de proporcionalidad también en este caso.

Otro ejemplo de exceso, son los requisitos de verificación de conformidad componentes incorporados/instalados en los vehículos nuevos exigidos a los importadores de vehículos nuevos (por ejemplo en el reglamento de frenos). Estos requerimientos resultan atípicos a nivel internacional y pueden considerarse exagerados por la CAN en tanto los vehículos nuevos deberían pasar por procesos de revisión exhaustivos.

Por último hemos indicado en la sección anterior de este informe que existen medidas alternativas que contribuyen más a la seguridad en el transporte y a preservar la integridad de las personas que simplemente verificar la calidad de los componentes nuevos automotrices. La existencia de estas alternativas sería prueba de ausencia de proporcionalidad también en la CAN.

c) **Insistituibilidad**

La CAN establece que la idoneidad de la medida sobre otras debe ser probada.

En este caso el gobierno colombiano no ha demostrado siquiera que la medida cumple la causalidad ni la proporcionalidad, por tanto observamos que no existiría *“medio probatorio alguno que permita acreditar fehacientemente” que únicamente la verificación de la calidad de los componentes automotrices nuevos en Colombia, permita mejorar la seguridad y reducir los riesgos a la vida e integridad de las personas en Colombia.*

Si la medida no ha probado ser “determinante” si quiera para el logro del objetivo menos aún podría demostrarse que es “insustituible”. Si ni siquiera podemos estar seguros que esta medida puede contribuir al objetivo legítimo, no podríamos realizar una comparación razonable con otras alternativas, pero sin perjuicio de ello podemos apreciar que existen otras medidas menos restrictivas al comercio que se pueden implementar ya citadas en el análisis previo de compatibilidad con el Acuerdo OTC de la OMC incluido en el acápite anterior.

En conclusión:

Por todo lo expuesto, observamos que los estándares de la Comunidad Andina son similares a los del Acuerdo OTC de la OMC y en algunos casos, resultan más estrictos que los de dicha organización, y esto es lógico, en tanto se trata de un Area de Libre Comercio y un proceso de integración más profundo que el que plantea el ordenamiento multilateral. Consideramos que de generar restricciones comerciales significativas en el comercio subregional, estos reglamentos serían considerados incompatibles con el ordenamiento andino por la Secretaría General.

Frente a ello, observamos que la política que viene llevando a cabo Colombia de estandarizar la calidad de sus autopartes de exportación mediante la adopción de reglamentos técnicos obligatorios, genera serios riesgos de emplazamiento internacional. De cuestionarse estas medidas, se tornarían inútiles los enormes esfuerzos de adecuación que estos reglamentos exigen e inadecuados los costos que imponen a importadores y exportadores en este sector. El gobierno colombiano debe considerar este riesgo y la consecuencia

antes descrita en su análisis de alternativas atender al objetivo de estandarizar y certificar la calidad de las autopartes en Colombia.

Sin perjuicio de esta conclusión, en el análisis de estrategias incluimos un análisis costo-beneficio de esta opción frente a otras que consideramos de utilidad.

5. UTILIZACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS COMO MEDIO PARA EXCLUIR DEL MERCADO DE TRANSPORTE PÚBLICO A UNIDADES PEQUEÑAS (VANS)

Resolución 3172 del 03 de Agosto del 2010

5.1. Objetivo General del Reglamento Técnico

El objetivo de este Reglamento es armonizar las reglamentaciones para vehículos entre 10 y 79 pasajeros (Resolución 00479 del 22.02.2010), y de 80 a 120 pasajeros (Resolución 4659 de 10.10.2008), a fin de dar claridad a todos los actores involucrados sobre el proceso de certificación y homologación.

La Resolución 00479 que el reglamento toma como base y modifica en algunos aspectos, tiene como objetivo “proporcionar accesibilidad a los medios físicos de transporte y prevenir o minimizar riesgos para la vida e integridad de las personas, ocasionados durante el transporte o en accidentes de tránsito”.

El Reglamento Técnico vigente, por tanto, aplica a “todos los vehículos que se ensamblen, fabriquen o importen para el servicio público de pasajeros con capacidad para 10 pasajeros en adelante, no incluido en conductor”.

5.2. Restricción al Acceso de Determinadas Unidades al Servicio de Transporte de Cercanías

Una disposición importante de la Resolución 3172 es su artículo 6°. En este acápite se convierten en obligatorias las prescripciones establecidas en las Normas Técnicas Colombianas aplicables a vehículos con capacidad de 10 pasajeros a más.⁵³

Sin embargo, en el segundo párrafo de este artículo, se incluye una disposición particular que señala:

Artículo 6°: Parágrafo 2: “Para la prestación del servicio público de pasajeros por carretera, entre las ciudades donde se estén implementando Sistemas de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Público-SETP y sus municipios contiguos, denominado transporte intermunicipal de cercanías, se homologarán buses rígidos o articulados, con capacidad entre 80’ y 120 pasajeros cumpliendo con las características y especificaciones establecidas en la Clase 1 de la NTC 5206/2009.”

La disposición referida tendría un alcance distinto que el de fijar las características técnicas que deben cumplir los vehículos comprendidos en este Reglamento para su respectiva homologación, para la prestación del servicio de transporte público. En esta disposición no se señalan las especificaciones que deben cumplir los vehículos de capacidad X, Y o Z (inherentes a la función de un reglamento técnico),

⁵³ El Artículo 6° de la Resolución 3172 confirma:

Las prescripciones establecidas en las Normas Técnicas Colombianas siguientes serán de obligatorio cumplimiento en Colombia para los vehículos de ensamble o fabricación nacional y los importados, en el campo de aplicación de este Reglamento Técnico:

- NTC 5206/2009
- NTC 4901-1, 4901-2, 4901-3
- NTC 5701 y NTC 5702

sino que se señala qué tipo de vehículos podrán utilizarse para un servicio público específico, el denominado “transporte intermunicipal de cercanías”, precisando que solo podrán brindar este servicio los vehículos de entre 80 y 120 pasajeros que cumplan con las características de la clase 1 de la NTC 5206/2009.

Conforme al Anexo 1 del Acuerdo OTC, un reglamento técnico es un “documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. (...)”

En el punto 3. De este informe, observamos que los reglamentos técnicos requerían tres requisitos a saber: i) que apliquen a productos claramente identificables; ii) que establezcan características para esos productos y iii) que su cumplimiento sea obligatorio.

En este caso, observamos que la Resolución 3172 no se limita a señalar las características con que debe contar un producto, sino que establece un requisito de acceso para la prestación del servicio de transporte intermunicipal de cercanías, el que se preste con vehículos de entre 80 y 120 pasajeros.

Dicho de otro modo, el reglamento no solo está exigiendo condiciones de seguridad o comodidad determinadas para los vehículos utilizadas en el transporte público, sino que está definiendo que existe un tipo de vehículo que ya no podrá ser utilizado para este servicio, aquellos con capacidad de transportar entre 10’ y 79 pasajeros. Esto en tanto, la norma es expresa en indicar que tales vehículos no podrán ser “homologados”⁵⁴ para este servicio.

Consideramos que la restricción antes mencionada escapa del ámbito de un reglamento técnico, en tanto no establece las características de un producto o procesos o métodos de producción con ellas relacionados.

Un reglamento técnico de baterías de 9 voltios podría indicar por ejemplo que estas necesariamente tienen que ser recargables, o utilizar o determinado tipo de cubierta. Un reglamento de vino, podría exigir que este producto se expendan necesariamente en botellas verdes o que en su manufactura se utilice determinadas prácticas de manufactura o limpieza.

Un Reglamento de Vehículos no debería determinar qué tipo de vehículos acceden a un determinado servicio público. Si fuera así, podría aprobarse un reglamento técnico para camiones que señale que la velocidad máxima de circulación de estos vehículos es de 60km en carretera, y que solo pueden circular en zonas urbanas en las horas de menor tráfico, lo cual sería un absurdo dado que disposiciones de esta naturaleza corresponden a las de regulación del tránsito que eventualmente podrían tener mayor rango o requerir mayores requisitos para su aprobación.

Las Normas Técnicas Colombianas convertidas en obligatorias por el reglamento bajo análisis, cumplan justamente el fin de establecer características mínimas que

⁵⁴ El artículo 23 de la Ley 336 de 1996, estableció que las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte solo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, (...) y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada modo de transporte. La Ley 769 de 2002 en su artículo 2°, definió “homologación” como la confrontación de las especificaciones técnico-mecánicas, ambientales, de pesos, dimensiones, comodidad y seguridad con las normas legales vigentes para su respectiva aprobación.

debían tener los vehículos según su rango de capacidad. La propia Resolución 2306 del 13/06/2008 que aprobó la Norma Técnica Colombiana NTC 4901-3, se justifica en la necesidad de establecer características de seguridad para vehículos convencionales dedicados al transporte público masivo para operación “en los municipios donde se están implementando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo”. Sin embargo, en estas normas no se limita el acceso solamente a los vehículos entre 80 y 120 pasajeros para la prestación de dicho servicio, como si lo hace el reglamento aprobado mediante la Resolución 3172 bajo comentario.

De lo dicho, observamos que esta restricción podría reducir sensiblemente la competencia para el acceso a este servicio, solamente a las empresas que cuentan con unidades que puedan ser homologadas (de entre 80 y 120 pasajeros). Igualmente, tiene como efecto promover mayores ventas de estas unidades grandes, toda vez que las unidades que antes proveían el servicio saldrán del mercado y serían sustituidas por unidades nuevas.

Peor aún, en virtud de esta disposición se está ordenando el retiro del mercado de las unidades más pequeñas (de entre 10 y 79 pasajeros) para este servicio, en la medida en que se indica que no procederá la homologación de este tipo de unidades para dicho servicio, sin que se de ningún sustento técnico de dicha decisión.

5.3. Evaluación y Sugerencias

A la fecha de elaboración de este informe no contamos con información de mercado, ni conocimiento de las regulaciones aplicables al transporte en Colombia suficientes, para determinar la legalidad de esta disposición en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo si observamos que el parágrafo 2 de la Resolución 3172 resultaría atípica y escaparía del ámbito natural de un reglamento técnico, constituyendo una barrera de acceso al mercado del servicio público de transporte intermunicipal de cercanías.

Frente a ello, a fin de desarrollar una estrategia para verificar la legalidad de esta disposición, sugerimos evaluar lo siguiente:

- a) Si la Resolución 3172, por la cual se expide un Reglamento Técnico para Vehículos de Transporte Público, es la vía legal idónea para modificar las condiciones de acceso al servicio público de transporte intermunicipal de cercanías conforme a la normativa de transporte y a la que regula la provisión del servicio de transporte público a nivel municipal. Indicar por ejemplo qué pasos se habrían tenido que seguir para realizar esta modificación por la vía idónea (por ejemplo, justificar las mejores condiciones de eficiencia o seguridad de ese tipo de unidades para los servicios en cuestión), y qué derechos habrían podido ejercer los afectados por esta modificación.
- b) Habría que determinar cuáles son las ventajas competitivas estratégicas de las empresas nacionales fabricantes de carrocerías en estos segmentos. Si las ventajas son importantes, es evidente que es a ellas a donde tornará la demanda para la fabricación de las unidades necesarias para la provisión de este servicio bajo los términos de la nueva regulación. Si fuera este el caso, esta medida podría tener un efecto discriminatorio o contrario a la competencia.

- c) Finalmente si se sustentara que un reglamento técnico es la vía idónea para establecer esta regulación cabría determinar en qué medida esos vehículos contribuyen a reducir los riesgos en el transporte o a mejorar sus condiciones para ese servicio específico, y en qué medida una restricción de esta naturaleza es necesaria o indispensable para la solución del problema de seguridad existente.

No obstante todo lo anterior, no podemos dejar de indicar que un país y las autoridades municipales deben velar por la sostenibilidad del transporte público y los mecanismos integrados de transporte masivo han logrado mejorar las condiciones del transporte en varias partes del mundo mostrando sostenibilidad, eficiencia, economía y menos contaminación ambiental. El propio modelo de Transmilenio colombiano ha sido considerado como un ejemplo a nivel regional.

Por ende, el avance de este proyecto puede tener como objetivo y consecuencia el uso de sistemas de transporte integrados basados en unidades grandes que mejoren la eficiencia del servicio y su seguridad. En la implementación de estos sistemas, es evidente que la sustitución de unidades chicas (ubicadas en rutas tradicionales) por unidades grandes ubicadas en el sistema integrado es una necesidad y si podrían considerarse esenciales para mejorar la eficiencia, seguridad y sostenibilidad de los sistemas de transporte y contribuir directamente a ese fin. En este caso, la medida podría juzgarse “necesaria” y hasta “indispensable” para el logro del fin buscado, al igual que la prohibición de importaciones de neumáticos recauchutados lo fue para la reducción de los depósitos de desechos en el caso de Brasil ya comentado.

El punto aquí, no es el fin o las justificaciones de esta decisión, sino si la forma en que se estaría adoptando es compatible con el ordenamiento jurídico colombiano; en particular, si un reglamento técnico para vehículos de servicio público de pasajeros es la norma legal idónea para prohibir que se brinde un servicio de transporte público determinado con unidades de 10 a 79 pasajeros. El punto también es evidenciar qué tipo de precedente se estaría estableciendo con el uso de reglamentos técnicos como “caballo de troya” para modificaciones normativas que eventualmente requieren de otra vía legal donde se otorgan derechos a las partes afectadas o se siguen procedimientos que permiten su participación activa. Sugerimos encomendar este análisis a un especialista local en regulación del transporte y del servicio de transporte público municipal para obtener mayores luces sobre la legalidad de la disposición comentada y los caminos a tomar para su eventual cuestionamiento.

6. ESTRATEGIA PARA NEUTRALIZAR LA APLICACIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS PARA AUTOPARTES EN COLOMBIA

6.1. Objetivo

Moderar o limitar la aprobación y aplicación de Reglamentos Técnicos que limitan, complican y encarecen la importación de autopartes y vehículos nuevos a Colombia, y determinar las vías para corregir las potenciales incompatibilidades que se puedan identificar.

Diseñar una estrategia legal y de política comercial para cuestionar la eventual incompatibilidad que se identifique con los compromisos internacionales de Colombia, presentando una evaluación de las posibilidades de éxito de las acciones planteadas y un detalle de los riesgos que las mismas enfrentan.

6.2. Estrategias

6.2.1. Mediante Denuncia ante la Comunidad Andina

ANDEMOS podría optar por cuestionar ante la Secretaría de la Comunidad Andina, los reglamentos técnicos automotrices aprobados por Colombia, demostrando ante dicha autoridad que los referidos reglamentos tienen como efecto crear obstáculos injustificados al comercio subregional.

Como se ha mencionado, la Decisión 576 de la CAN es clara en señalar en su artículo 6°, que “los Reglamentos Técnicos *no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo, eligiendo entre las opciones posibles aquellas que generen menores costos de implementación y cumplimiento para los usuarios y para el comercio intrasubregional.*”

Hemos demostrado que los reglamentos técnicos automotrices analizados en particular el de frenos, no cumplen con el “test de necesidad” al no demostrar que resultan esenciales para los objetivos que propugnan; ni cumplen con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad exigidos por la normativa internacional. La jurisprudencia de la CAN es clara y la Secretaría se ha mostrado estricta en señalar como restricciones injustificadas a los reglamentos técnicos innecesarios o excesivos para los fines que propugnan.

En el caso de los países de la CAN sin embargo, debe tenerse en cuenta que el requerimiento de “doble certificación” podría no aplicar, considerando que los resultados de laboratorios acreditados en los países andinos deben ser aceptados a nivel subregional. Esto podría limitar una veta importante de cuestionamiento a estas normas.

De otra parte, si bien el ordenamiento jurídico de la CAN tiene la ventaja de permitir la actuación directa de las empresas, es importante contar con el apoyo de países miembros para compensar la presión que naturalmente pueda hacer Colombia en defensa de sus políticas. Habría que buscar el apoyo de Perú y Ecuador por ejemplo, si existieren en estos países intereses afectados o un interés sistémico de la defensa de la legalidad en materia de obstáculos técnicos. En cualquier caso la

CAN al ser una entidad supranacional, tiene la ventaja de que su Secretaría General, de oficio, debe velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico subregional. Esto facilita la vigilancia y el accionar de esta autoridad.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que los procedimientos seguidos ante la Secretaría General de la CAN, pueden extenderse por periodos de entre 6 a 9 meses, pero la etapa de apelación ante el Tribunal Andino puede hacer que este período supere los 02 años en total. Los litigios a nivel andino son muy intensos desde el punto de vista legal, considerando que intervendrán el gobierno de Colombia y los países miembros que se sientan afectados, los productores de autopartes de estos, las ensambladoras, etc; todo lo cual genera una intensa actividad procesal. Todo ello redundará en alta inversión de tiempo gerencial, costo de abogados, necesidad de coordinar con ministerios de comercio de Países y empresas afectadas, etc; todo lo cual también implica una inversión considerable en tiempo y recursos.

Por último, la vía contenciosa de la CAN, accionada por ANDEMOS, podría tener la desventaja de generar un nivel de confrontación muy alto con el gobierno y gremios autopartistas o de ensambladores, que podría limitar la capacidad del gremio de influir en los cambios y reevaluaciones que se están realizando sobre ciertos reglamentos o en otros aspectos del interés de los asociados en el sector.

Consideramos que si se opta por la vía de la CAN es porque se busca la no aplicación de los reglamentos aprobados más que la negociación de modificaciones en los mismos, dados los niveles de confrontación que se podrían generar. Debe considerarse además que los reglamentos podrían ser ajustados mientras duren los procedimientos ante la Secretaría o el Tribunal Andino y complicar aún más esta vía.

Sin perjuicio de lo anterior, tener lista esta posibilidad de iniciar un procedimiento a nivel andino, podría generar una poderosa forma de presión frente a un retroceso definitivo del gobierno colombiano, por ejemplo, en la suspensión del Reglamento de Frenos ya decretada por el gobierno.

Por todo ello, consideramos útil estar preparados para recurrir a la denuncia ante la CAN, pero la decisión de presentar tal denuncia debe sopesarse con otras alternativas de acción que paremos a explicar.

6.2.2. Persuadir al Gobierno Colombiano con el Apoyo de los Países de los Fabricantes de Vehículos y Autopartes Afectados

La presión diplomática puede ser una vía muy importante para moderar iniciativas gubernamentales reñidas con compromisos internacionales. En este caso, la aprobación de Reglamentos Técnicos se encuentra fuertemente regulada en la OMC y los diversos acuerdos comerciales reafirman el compromiso de cumplir con el marco multilateral.

En el presente caso, existe una coyuntura única favorable para realizar un cuestionamiento diplomático eficaz al gobierno colombiano, generada por dos factores:

- a) La pendiente aprobación en el Congreso de los Estados Unidos de América y en el Parlamento Europeo, de los TLCs entre Colombia y estos socios

comerciales. La negociación de estos tratados ha implicado el compromiso de mantener una política de apertura y transparencia comercial que se estaría traicionando en este caso por el abierto incumplimiento a los compromisos multilaterales observados. De ser conocida esta situación en los organismos técnicos de estos países, se podrían generar protestas y señales negativas para el objetivo colombiano de alcanzar la aprobación y vigencia de estos importantes tratados.

- b) Es de indicar que países como los Estados Unidos conjuntamente con el Canadá y la Unión Europea, han presentado en el marco de las negociaciones de Acceso a Mercado para productos No Agrícolas (NAMA), **Proyectos de Acuerdo OTC para productos automotrices. En el caso de la UE “Proyecto de Acuerdo de Barreras no Arancelarias vinculadas a Reglamentos Técnicos y Procedimiento de Verificación de Conformidad en Productos Automotrices”**⁵⁵. En estas propuestas se reconoce al Foro Mundial para la Armonización de Regulaciones de Vehículos (UNECE) como el principal ente de formulación de normas técnicas automotrices a nivel internacional y los países firmantes se comprometen a cooperar en la normalización a través de este foro y a revisar sus regulaciones en el sector con la visión de “incrementar su convergencia con los estándares internacionales aplicables”. Asimismo, cuando no existen normas internacionales aplicables, esta propuesta exige considerar los costos de cumplir con la regulación o su verificación de conformidad y la disponibilidad de alternativas regulatorias o no regulatorias para alcanzar los objetivos de la regulación propuesta. Estas propuestas dan cuenta de la importancia internacional que se le está dando a limitar los obstáculos injustificados al comercio en productos automotrices.
- c) Dada esta manifiesta preocupación por los temas OTC y en el caso, aplicados al sector automotriz, creemos que un cuestionamiento de ANDEMOS sería inmediatamente considerado por los gobiernos de estos países como una forma de ejemplificar la necesidad de lograr procedimientos más eficientes. Más aún, si se trata de una industria emblemática para esos socios comerciales, duramente golpeada además por la crisis financiera internacional y en vías de recuperación.
- d) Debemos indicar que Pascal Lamy, Director General, de la OMC, en su último reporte sobre el avance las negociaciones de DOHA⁵⁶, señaló importancia de avanzar en compromisos para limitar los obstáculos técnicos al comercio internacional. Dio cuenta de que las propuestas de EE.UU. (acompañado por Canadá) y la Unión Europea, han sido ampliamente discutidas, mostrando la prioridad que se le da a evitar estas restricciones en el sector a nivel multilateral.
- e) De hecho en las reuniones sostenidas con las Embajadas de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, fue claro el interés de estos países por mantenerse adecuadamente informados de los alcances de estos problemas y de la probabilidad de que estos reglamentos infringieran los compromisos adoptados.

⁵⁵ Comunicación de la Unión Europea. Texto de Negociación. Documento TN/MA/W/118/Rev.1 01 de Diciembre de 2009. Comunicación del Canadá y los Estados Unidos. Documento TN/MA/W/139 del 09 de julio del 2010.

⁵⁶ Pascal Lamy. Director General OMC:
http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/tnc_dg_stat_19oct10_e.htm

En este contexto, consideramos que si las representaciones diplomáticas de los EE.UU., la UE y Japón, hacen suya la preocupación de ANDEMOS y solicitan formalmente explicaciones al gobierno colombiano por su acelerada política de aprobación de reglamentos técnicos automotrices de los últimos meses, Colombia buscará la vía de la negociación y el acuerdo para evitar que estas controversias le generen cuestionamientos formales en la OMC o riesgos adicionales al proceso de aprobación de sus TLCs.

Diversos especialistas reconocen que los Reglamentos Técnicos pueden ser medidas proteccionistas muy eficientes y generar costos inmensos a los importadores y a los exportadores de los productos regulados. En el caso colombiano, el interés de exigir “doble certificación” en los procedimientos de verificación de conformidad, como prácticamente la única vía de verificación de calidad, genera sobrecostos inmensos que no son estrictamente necesarios en términos de seguridad y que se generan debido a la precaria inserción colombiana en las redes mundiales de acreditación existente en la actualidad.

El impacto proteccionista de procesos de verificación de conformidad excesivos es ampliamente reconocido a nivel internacional. John Wilson, en su Artículo “Standards, Regulation and Trade: WTO Rules and Developing Country Concerns” incluido en una publicación del Banco Mundial sobre normativa OMC, claramente señala:

“Technical regulations may discriminate against foreign suppliers, both in their design and in their outcomes, and may be used to gain strategic trade advantages for domestic firms over foreign competitors. Standards are often non-transparent and in some cases needlessly force firms to duplicate test and certification costs”.

“Among de most important costs are those associated with mandates that industry retest and recertify products that have already been tested for conformity with similar standards in multiple markets”.

“There is suggestive evidence that standards often act to raise costs and thereby serve to restrain trade. The OECD (1999b) found that the costs of meeting differing standards and technical regulations in its member nations, along with the costs of testing and certification, can amount to between 2 and 10% of overall production costs”.

“Many IT firms considered duplicative and discriminatory testing and certification requirements to be a substantial barrier to trade, and some representatives of the U.S. industry claimed that standards-related costs were the most significant trade restriction in the industry. It is costly to meet duplicative conformity assessment procedures and labeling requirements and the delays involved are costly as well.”

Las citas anteriores confirman que estamos frente a una restricción bastante evidente al comercio internacional, que las representaciones diplomáticas de EE.UU. y la Unión Europea, Japón y México y, más aún, sus autoridades especializadas nacionales, rápidamente van a identificar.

En este sentido, consideramos que deben agotarse estas instancias antes de iniciar una confrontación directa. Los tratados que se están negociando con otros

productores de vehículos como Corea o los que podrían negociarse con India (ambos importantes fabricantes de vehículos y autopartes), podrían generar otras alternativas de presión de que se deben considerar.

6.2.3. Mantener una Posición Fuerte en la Negociación para la Implementación de los Reglamentos

Sin perjuicio de lo antes expuesto y de las alternativas de que dispone ANDEMOS para confrontar o persuadir a las autoridades colombianas de moderar la política de establecer aceleradamente reglamentos técnicos en el sector automotriz, consideramos que resulta esencial participar de manera activa en la negociación de Normas Técnicas de trascendencia y de ser posible, en la revisión previa a la aprobación de reglamentos técnicos en el sector.

Es importante que en estos foros se contrapese la presión que realizan los autopartistas y ensambladores con aportes técnicos constructivos de forma tal de que desde el origen se identifiquen los reglamentos que importan mayores riesgos.

La ausencia de los representantes de marca de los Comités Técnicos de Normalización y de las reuniones que convoquen las autoridades colombianas, resta legitimidad a la posición de ANDEMOS, y aunque resulta costoso dedicar tiempo y recursos a este tipo de participación, este esfuerzo es necesario. Frente a ello, sugerimos organizar la misma designando expertos (por empresa) y eventualmente distribuyendo las responsabilidades de seguimiento y reporte.

Para que esta participación sea efectiva, igualmente se recomienda recopilar los reglamentos automotrices aplicados por los principales productores, pero también los aplicados en la región (Brasil, México, Argentina, etc) y conocer los procedimientos de verificación de conformidad exigidos y las facilidades que se dan a los exportadores de autopartes que colocan sus productos en esos países.

6.2.4. Identificar alternativas de solución a los problemas que realmente motivan el establecimiento de los reglamentos técnicos

Una forma de reducir la presión por aprobar reglamentos técnicos es desarrollar alternativas para el logro de los mismos objetivos. Frente a ello, sugerimos que al evaluarse el lanzamiento de un nuevo reglamento ANDEMOS evalúe y plantee otros mecanismos mediante los cuales podría lograrse los mismos objetivos.

Esto tendrá un doble beneficio: i) por un lado, permitirá observar cuales son los reales objetivos detrás del establecimiento de un determinado reglamento técnico y esto es importante para generar dudas y cuestionamientos respecto a la compatibilidad con la normativa internacional; y ii) podría permitir implementar vías alternativas reales que bajen la presión por establecer estos reglamentos, por ejemplo, establecer Comisiones de Análisis del Problema de la Venta de Repuestos Informales y dar un plazo de 03 meses para realizar un estudio sobre sus vías de solución, entre otros.

La gran virtud de esta posibilidad es que en primer lugar, se “rompe el paradigma” de que la solución a los problemas del sector son los reglamentos técnicos promovidos por el Programa de Transformación Productiva, y, en segundo término,

se centra la solución en el problema real, no en el objetivo “enunciado”, y esto puede ser del agrado de muchos de los participantes, bajando el interés por la aprobación del RT. La revisión de la experiencia de otros países en la solución concreta de estos problemas (no solo en la experiencia de establecer reglamentos técnicos), puede ser fundamental.

Los objetivos que podrían perseguir estas iniciativas son:

a) Transformación Productiva:

- Estandarización de la calidad de producción de autopartes en Colombia, promoción de exportaciones, mejora tecnológica, etc.
- Gestión para la mejora del acceso a mercado de las autopartes colombianas.

b) Desarrollo y Mejora del Sistema de Acreditación, Certificación y Evaluación de Conformidad Colombiano.

- Acelerar la Inserción de la ONAC en las redes de Organismos de Acreditación más Importantes a nivel Mundial.
- Acelerar la negociación de mecanismos e Reconocimiento Mutuo y otros similares en esquemas transitorios hasta lograr plena inclusión en IAF e ILAC.

c) Control de la Informalidad

- Establecer normativa y mecanismos expeditos de fiscalización para controlar el ingreso de autopartes de baja confiabilidad al mercado colombiano:
 - Control de contrabando de autopartes,
 - Fiscalización de establecimientos informales donde se comercializa el contrabando.
 - Acciones de fiscalización a productos inseguros que no cumplen con normativa básica de seguridad a nivel internacional, por ejemplo, parabrisas con vidrios templados, o sistemas de frenos fuera de toda norma o neumáticos vencidos o sin información básica de seguridad, etc.

d) Control de la Seguridad

- Establecer mecanismos de revisión técnica periódicos o fortalecer los existentes para asegurar un control de seguridad real del parque automotor;
- Realizar fiscalizaciones aleatorias a talleres y tiendas de repuestos para verificar la idoneidad de repuestos y servicios;
- Regular mejor y fortalecer el control de otros elementos que generan inseguridad vehicular como por ejemplo, el transporte en motocicleta;
- Establecer recomendaciones básicas de seguridad automotriz a los consumidores que puedan difundirse en artículos periodísticos, volantes, etc.

- Realizar un control efectivo del transporte público, verificando horas de trabajo de los conductores, situación de las unidades, y estableciendo mecanismos de denuncia (hot lines) contra choferes imprudentes, etc.

7. EVALUACION Y CONCLUSIONES FINALES

7.1. Evaluación Final

En el presente estudio, hemos evaluado los reglamentos técnicos automotrices establecidos por Colombia, en particular, los de vidrios, frenos y cinturones de seguridad. **De nuestra revisión, observamos que los objetivos de mejorar la seguridad y proteger la vida y la integridad de las personas que se indican en estos reglamentos, son atendidos marginalmente o al menos con eficacia incierta, por lo que más parecen “enunciados” de rigor, que propósitos a los que realmente se dirige la aprobación de estas disposiciones.** Tampoco observamos que el establecimiento de estándares de calidad de repuestos nuevos, sea la vía más eficiente para ese fin o una que contribuye en modo esencial a la consecución de estos objetivos.

En contraste, observamos evidencias claras, de que son objetivos importantes para justificar la aprobación de estos reglamentos, el de desarrollar a la industria de autopartes colombiana a través una estandarización de la calidad en la producción y exportación; y el de desarrollar el sistema de acreditación, certificación y evaluación en Colombia, necesario para la certificación de la calidad de las autopartes colombianas dirigidas a mercados del exterior. Prueba de ello, los objetivos y acciones prioritarias establecidos en el programa de transformación productiva que viene desarrollando el gobierno colombiano y los productos priorizados en los Reglamentos, casi todos, importantes productos de exportación del sector autopartista colombiano.

Aunque los reglamentos generan sobrecostos por el establecimiento de regulaciones de etiquetado, y otras no exigidas anteriormente para la exportación en Colombia, el problema principal de la mayoría de los reglamentos son los limitados medios para verificar la conformidad que plantean, al menos en la realidad actual de baja inserción de la ONAC colombiana en la red internacional de organismos de acreditación.

Los importadores y fabricantes del exterior tienen que incurrir en el costo de una “doble certificación” (o validación de “test reports” emitidos por laboratorios debidamente acreditados en sus países). Estos “test reports” son directamente aceptados (sin validación local) en la mayoría de países desarrollados que exigen el cumplimiento de estos reglamentos técnicos, gracias a la red de acuerdos de reconocimiento mutuo con que cuentan dichos países. La ausencia de Colombia de esa red y la intención de aplicar “**reciprocidad**” en la exigencia de estos requisitos, está generando una situación a todas luces injusta, donde el sistema de certificación y de evaluación de conformidad (laboratorios), se estaría montando principalmente mediante transferencia de ingresos de los importadores y el consumidor a estas empresas.

De otra parte, el problema se agrava aún más por la escasa infraestructura de laboratorios existente y por el mandato legal de utilizar, el laboratorio local cuando éste exista en Colombia. En muchos casos, los laboratorios acreditados son fabricantes de las autopartes materia de regulación. Esto puede generar i) falta de independencia al evaluar un producto competidor (o al menos gran preocupación

a los proveedores de someter a entidad no independiente, la certificación de calidad de sus productos), y ii) preocupación por la entrega de información sensible a un competidor, que pueda necesitarse para la evaluación del desempeño de los componentes analizados. La existencia de muy pocos laboratorios por tipo de prueba, a veces un único laboratorio, puede generar además precios supracompetitivos en las evaluaciones y plazos de entrega excesivos.

Frente a ello, consideramos que como condición previa para que se exiga el cumplimiento obligatorio de los reglamentos técnicos que está aprobando, Colombia debe resolver el problema de su baja inserción en las redes mundiales de acreditación. Hemos demostrado en este estudio, que los obstáculos generados por la duplicación de procedimientos de evaluación o certificación a productos que ya fueron certificados en sus países de origen, son muy altos, y esto se confirma en la literatura especializada y en las declaraciones de múltiples industrias que como la automotriz operan a escala global. Es evidente que si estos sobrecostos afectan en modo relevante la operación de grandes corporaciones, pueden ser un tremendo disuasivo para importadores o empresas más pequeñas, frente al riesgo cierto de sanción por incumplimiento y sanción.

De la información recabada, observamos con preocupación que las autoridades colombianas no hayan realizado un análisis de costos de lo que el cumplimiento de estos reglamentos puede implicar a las empresas y no solo de cara a los 4 reglamentos implementados y sus múltiples “componentes” regulados, sino a los varios otros productos que se intenta regular en el futuro próximo. El Ministerio de Comercio debe evaluar con cifras en mano cuál es el costo que asumen los importadores de vehículos y autopartes para cumplir el reglamento técnico aprobado y cuáles serían las consecuencias de estos sobrecostos en el mercado en el mediano plazo. En línea de lo indicado en nuestro comentario inicial, vemos con preocupación que el principal afectado de esta política será justamente aquél a quien se busca beneficiar: el consumidor, quien tendrá menos acceso y disponibilidad de repuestos y enfrentará precios mayores por los vehículos y sus repuestos en el mercado.

Por lo anterior, consideramos innecesario exigir la doble certificación a los productos que ya cuentan con certificados o reportes de evaluación emitidos por laboratorios o certificadores confiables insertos en las redes internacionales de acreditación. Tales certificaciones, garantizan plenamente el cumplimiento del estándar de seguridad que busca alcanzar.

7.2. Compatibilidad de los Reglamentos Colombianos con la Normativa Internacional

La adopción de reglamentos técnicos obligatorios se encuentra fuertemente regulada y vigilada a nivel internacional, justamente por el gran efecto restrictivo que pueden imponer este tipo de medidas.

El Acuerdo OTC ha dispuesto que los reglamentos técnicos no deberán restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. El análisis de necesidad (test de necesidad), debe considerar la importancia relativa de los intereses que la medida tiene por objeto proteger, el alcance de la contribución de la medida al logro de sus objetivos y los efectos restrictivos de la medida en el comercio internacional. Si la medida pasa esta evaluación, debe verificarse si no

existen medidas alternativas menos restrictivas que pudieran ser igualmente efectivas para el logro de los objetivos planteados.

Los objetivos legítimos de los reglamentos técnicos no sólo deben enunciarse para cumplir con el marco legal internacional. La jurisprudencia de la OMC exige que “la contribución de la medida a sus objetivos” debe demostrarse cualitativamente y siempre que sea posible, cuantitativamente. La jurisprudencia de la OMC, exige **una relación causal clara** entre el fin perseguido (en este caso, mejora de la seguridad y prevención de riesgos a vida de las personas) y la medida aplicada (reglamento técnico para el control de calidad de los componentes automotrices nuevos). **Esta relación causal está presente cuando se comprueba una contribución esencial de la medida al objetivo planteado.**

De nuestra evaluación observamos que Colombia no ha sustentado la contribución de la medida al objetivo planteado. No hemos encontrado estudios sobre los objetivos específicos buscados o como los reglamentos se articulan con estos. **Más allá de ello, observamos múltiples factores que inciden en objetivos como la seguridad o la protección de la vida e integridad de las personas en lo relativo al transporte, dentro de los cuales “verificar la calidad e idoneidad de los componentes automotrices nuevos” resulta claramente marginal.** Frente a ello, consideramos que la contribución de estas medidas a los objetivos planteados expresados por ejemplo en la reducción de accidentes, es muy baja.

Por todo lo expuesto, es claro que los Reglamentos Técnicos no son medidas que cumplan el estándar de “necesarias” para contribuir al objetivo enunciado de seguridad y defensa de la vida e integridad de las personas, según lo exige el ordenamiento multilateral. En ese sentido, serían contrarias al artículo 2 y al artículo 15 del Acuerdo OTC OMC. Como se ha explicado su objetivo real pareciera ser contribuir al desarrollo de la industria de autopartes y al fortalecimiento del sistema de acreditación y certificación de Colombia.

7.3. Compatibilidad con la Normativa Andina

El test de necesidad aplicado en la Comunidad Andina es, en lo esencial, muy similar al exigido en la OMC, pero su jurisprudencia ha establecido requisitos aún más exigentes para asegurar su cumplimiento.

El “Test de Necesidad” en la CAN supone comprobar que existe causalidad, proporcionalidad e insustituibilidad, entre la medida aplicada y el objetivo legítimo que se busca alcanzar. A nuestro entender los reglamentos colombianos no cumplen en modo alguno con el requisito esencial de causalidad.

Hemos observado que Colombia no ha presentado sustento alguno a nivel cualitativo o cuantitativo de la contribución de sus reglamentos a los objetivos enunciados en ellos, y también que existen otros factores distintos a la verificación de la calidad de los componentes nuevos que rompen la causalidad.

Sin el cumplimiento del requisito de causalidad, se tendrán por no cumplidos los de proporcionalidad e insustituibilidad. Por lo anterior, consideramos que de generar restricciones comerciales significativas en el comercio subregional, estos reglamentos serían considerados incompatibles con el ordenamiento andino por la Secretaría General.

Dicho esto, es preciso considerar que el efecto restrictivo principal de los reglamentos que es la exigencia de una “doble certificación” para verificar la conformidad, no aplicaría en forma clara en la CAN toda vez que Colombia tiene a nivel andino, la obligación de aceptar los informes de laboratorio o certificaciones emitidas por entidades debidamente acreditadas en los países de la CAN. Esto podría reducir el “impacto restrictivo” de los reglamentos a los productos provenientes de la subregión que se certifiquen en tales países. A pesar de ello, los excesos que se demuestren en las exigencias de etiquetado, la ambigüedad en las equivalencias que se detecten, o la exigencia de verificación de conformidad de los componentes instalados en vehículos nuevos puede ser cuestionada.

Debemos señalar que los Acuerdos Comerciales bilaterales suscritos por Colombia que incluyen obligaciones en materia de Obstáculos Técnicos al Comercio, son claros en exigir como base mínima el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo OTC-OMC. De este modo, el no cumplimiento con tales compromisos pone a Colombia en riesgo de incumplir con dichos tratados bilaterales.

Frente a ello, observamos que la política que viene llevando a cabo Colombia de estandarizar la calidad de sus autopartes de exportación mediante la adopción de reglamentos técnicos obligatorios, genera serios riesgos de emplazamiento internacional. De cuestionarse estas medidas, se tornarían inútiles los enormes esfuerzos de adecuación que estos reglamentos exigen e inadecuados los costos que imponen a importadores y exportadores en este sector. El gobierno colombiano debe considerar este riesgo y la consecuencia antes descrita en su análisis de alternativas para atender al objetivo de estandarizar y certificar la calidad de las autopartes en Colombia.

7.4. Estrategia Sugerida

Luego de analizar las posibles alternativas de acción para alcanzar el objetivo de moderar la política de aplicación de reglamentos técnicos y de exigir procedimientos de verificación de conformidad excesivos con el fin de desarrollar su sistema nacional de acreditación y certificación, observamos que existen condiciones muy favorables para ejercer presión internacional sobre el gobierno de Colombia con el apoyo de los países originarios de las marcas representadas por los socios de ANDEMOS en Colombia.

La esperada aprobación de los TLCs con EE.UU. y la UE donde se incluyen compromisos en materia OTC, genera un aliado poderoso si se identifica incompatibilidad entre los reglamentos aprobados y la normativa internacional. Esta alternativa de acción puede ser más efectiva y menos confrontacional que la promoción de procedimientos de solución de diferencias en la OMC o en la CAN. No obstante, la amenaza cierta de estos procedimientos evidenciada por consultas formales en el Comité OTC de la OMC y ante las autoridades de la CAN, puede ser crucial para el logro de estos objetivos.

Sin perjuicio de esta alternativa de presión, es importante que ANDEMOS y sus empresas asociadas participen activamente en los Comités Técnicos para el desarrollo de normas técnicas colombianas en el sector y en las convocatorias que pueda realizar el Ministerio de Comercio u otros, para la discusión de propuestas de Reglamentos Técnicos Automotrices. Más allá de la participación y el liderazgo que pueda ejercer su gremio, sugerimos mantener como estrategia permanente la

identificación de los objetivos reales de la medida y de posibles alternativas de solución de estos objetivos reales, de forma que se extraiga el problema a solucionar del “paradigma” de los Reglamentos Técnicos. La propuesta de realizar estudios o establecer comisiones de evaluación de estos problemas puede mostrarse muy efectiva como “opción paralela” a la discusión de un reglamento técnico y puede llegar a soluciones menos costosas y más interesantes para todos los afectados.

ANEXO I

SUPUESTOS GENERALES	APLICACIÓN	EFECTOS
<p>Certificado expedido por Organismo acreditado por la ONAC, basado en ensayos realizados por laboratorio acreditado en Colombia.</p> <p>Permite uso de laboratorios acreditados de una empresa fabricante o importadora siempre que el certificador presencie la realización de dichos ensayos.</p>	ES VIABLE	<ul style="list-style-type: none"> • Alto costo para importaciones. Implica pagar nuevamente: i) Test Report y ii) la certificación correspondiente. • Existe limitada infraestructura de certificadoras y de laboratorios en Colombia. Ello genera baja competencia y altos precios. • Cuando existen los laboratorios locales, pertenecen a fabricantes locales que no aseguran independencia en el análisis.
<p>Certificado expedido por organismo de certificación acreditado en el exterior cuando existe Acuerdos de Reconocimiento Mutuo de Resultados de Evaluación entre Colombia y país en cuestión (MRA)</p>	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia no cuenta con Acuerdos de Reconocimiento Mutuo entre países. • Hay reconocimiento únicamente a nivel de países de la CAN que no son proveedores relevantes de vehículos y repuestos.
<p>Certificado expedido por organismo de certificación en el exterior, cuando exista Acuerdo para Reconocimiento Mutuo de Resultados entre la ONAC y el organismo de acreditación de ese país, ya sea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • directamente, o • a través de un mecanismo de reconocimiento internacional de acreditación (MLA) 	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> • ONAC no cuenta con acuerdos con otras entidades de acreditación. • No cuenta con membresías a organismos internacionales de acreditación que permitan reconocimiento mutuo.
<p>Certificado emitido por organismo de certificación acreditado ante la ONAC, que:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Valide evaluación de conformidad de organismo de certificación acreditado en el exterior (para componentes de frenos); b) Soportada en ensayos realizados en laboratorios acreditados en el exterior (en RT frenos o normas equivalentes), y que: c) La entidad acreditadora (de laboratorios y organismos de certificación mencionados), haga parte de mecanismo internacional de acreditación. 	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de ensayo y certificación debe realizarse en base a RT colombiano o norma equivalente. • Las normas europeas del R-13 no están expresamente consideradas en la descripción específica de equivalencias del Reglamento de Frenos. Esto obligaría a buscar laboratorios acreditados en otras normas equivalentes e incurrir en un costo altísimo al exigir nueva prueba y nueva certificación en origen por cada componente, además de requerir el pago de la “validación” de la certificación en Colombia.
<p>Certificado emitido por Organismo de Certificación acreditado por ONAC que valide los resultados de laboratorios del exterior acreditados ante un Organismo de Acreditación aceptado por la ONAC.</p>	<p>No queda claro qué organismos de acreditación del exterior son “aceptados” por ONAC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se generan los riesgos del punto anterior: <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de pagar por la validación de un informe de ensayo extranjero en Colombia. - Normas europeas R-13 no expresamente consideradas en la lista de equivalencias específicas.
SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN	APLICACIÓN	EFECTOS
<p><u>DECLARACION DE CONFORMIDAD DEL PROVEEDOR (SUSCRITO POR LOS FABRICANTES O IMPORTADORES)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplica a casos de excepción (en ausencia de laboratorios u organismos de certificación para ese producto en Colombia) • Aplica para la verificación de conformidad de los componentes incorporados en vehículos nuevos. <p>Con la presentación de la declaración, se presume que el declarante ha efectuado por su cuenta las verificaciones, inspecciones y los ensayos requeridos en el Reglamento Técnico y, por tanto, proporciona bajo su responsabilidad, la declaración de que los productos están en conformidad con el RT.</p>		

