

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS ESPECIALES DE IMPORTACIÓN-EXPORTACIÓN PLAN VALLEJO: LA REFORMA QUE PLANTEA EL PROYECTO DE ESTATUTO ADUANERO

Amalia Escobar Restrepo¹

Resumen

Los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, más conocidos como Plan Vallejo, son un mecanismo creado con la idea de fomentar las exportaciones desde Colombia permitiendo la importación de bienes con exención del pago de impuestos o con dicha obligación suspendida, siempre que el importador se comprometa a exportar los productos obtenidos luego de un proceso productivo en el que se use lo admitido en el Territorio Aduanero Nacional. A través de un método descriptivo y analítico, el artículo busca hacer un estudio de la evolución de dichos programas, desde sus antecedentes históricos que se remontan a 1957 hasta el Proyecto de Estatuto Aduanero publicado el 29 de mayo de 2013 que, de ser expedido, sería la más reciente reforma al sistema aduanero colombiano. El escrito hace un recuento de las normas más relevantes en el tema y algunas de sus reglamentaciones, las modificaciones que introdujo cada una de ellas, los problemas que representaron y posibles contradicciones normativas. Finalmente, a partir del análisis sistemático de las normas, en el artículo se obtienen conclusiones de cara a la reforma que plantea el proyecto de decreto.

Palabras Clave

Plan Vallejo, Sistemas Especiales de Importación-Exportación, bienes de capital, materias primas, derechos aduaneros.

Abstract

The Special Systems for Import-Export, better known as Plan Vallejo, are a mechanism created with the idea of promoting exports from Colombia allowing the importation of goods exempt from tax or with this requirement suspended, provided that the importer undertakes to export the products obtained after a production process that uses the admitted products in the National Customs Territory. Through a descriptive and analytical method, the article seeks to make a study of the evolution of these programs from its historical antecedents going back to 1957 to the Project to reform the Customs Statute posted on May 29, 2013 which, if

¹ Estudiante de último semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana.

issued, would be the most recent amendment to the Colombian customs system. The study recounts the most important laws in the field and some of its regulations, the amendments of each of them, the problems they represented and possible policy contradictions. Finally, from the systematic analysis of the indicated rules, the article provides conclusions related to the reform that the Project proposes.

Key Words

Plan Vallejo, Special Systems for Import-Export, capital assets, raw material, customs rights.

Introducción

El presente artículo surge con el objetivo de documentar los Sistemas Especiales de Importación-Exportación desde su evolución histórica de cara al Proyecto de Estatuto Aduanero publicado el 29 de mayo de 2013. Dicha necesidad se observó debido a la ausencia en la academia de un documento de consulta en el cual se reuniera el estado actual del Plan Vallejo, la normatividad vigente y los procesos que deberían adecuarse en el sector privado en caso de que sea expedido un nuevo Estatuto Aduanero. Durante la ejecución de las labores diarias de quienes trabajan con el derecho aduanero, específicamente con esta modalidad de importación, se encontró que hacía falta una guía práctica que dé cuenta de las modalidades de importación por el Plan Vallejo, las obligaciones del importador, los bienes que se pueden importar y, en general, aspectos que deben conocerse claramente para hacer uso de esta herramienta que trae la legislación.

La necesidad de este artículo se hizo evidente durante el tiempo de desarrollo de la práctica corporativa en una empresa dedicada a la producción y comercialización en el mercado local y extranjero de prendas de vestir y productos afines dirigidos al público infantil. Desde hace varios años en C.I. HERMECO S.A., empresa donde se realizó el período de aprendizaje en el área jurídica, se hace uso de la figura de Plan Vallejo en varias de sus modalidades pero al momento de presentarse algún percance con alguno de los programas que se encontraban en ejecución o incluso aquellos que estaban cerrados y que debían resolverse de manera inmediata desde el área donde se desempeñaban las funciones, no se tenía un documento al cual se pudiera acudir para determinar la legislación aplicable a cada programa lo que dificultaba el ejercicio de las labores y la respuesta ágil a las situaciones diarias. Igualmente, frente al Proyecto de Estatuto Aduanero las empresas que usan los Sistemas Especiales de Importación-Exportación como C.I. HERMECO S.A. deben adecuar sus procesos internos para adaptarse a la nueva legislación, implementación que debe hacerse de manera

conjunta entre el personal de comercio exterior y el área jurídica con el objeto de no incurrir en algún incumplimiento normativo y posibles sanciones por dicha inobservancia.

Para efectos de lograr el objetivo planteado con el artículo, el escrito hace un recuento histórico desde los antecedentes normativos de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación que se remontan al año 1957 y que desencadenaron en el año 1967 con la expedición del Decreto Ley 444, norma que se mantiene como pilar fundamental de esta modalidad de importación. Posteriormente, se tratan algunas modificaciones y reglamentaciones importantes que sufrió la mencionada norma que conducen al Estatuto Aduanero vigente a la fecha de elaboración del artículo, es así como se hace un resumen de las normas aplicables al Plan Vallejo a abril de 2014.

Asimismo, el artículo estudia el Proyecto de Estatuto Aduanero publicado el 29 de mayo de 2013 en lo referente a las modificaciones que este introduciría a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación si llega a ser expedido, esto con el fin de hacer un primer acercamiento al nuevo régimen al que deberían adecuarse los procesos internos de los importadores-exportadores que hacen actualmente uso de la figura o que busquen implementarla.

El artículo hace un aporte en un campo del derecho que es poco estudiado y sobre el cual son casi inexistentes las contribuciones de la academia. El Plan Vallejo, pese a ser muy usado por su impulso a la economía nacional y con plena vigencia entre los empresarios por los beneficios que les reporta, no ha sido objeto de un estudio profundo desde sus raíces históricas hasta lo que actualmente está vigente y lo que próximamente modificará todo el sistema aduanero nacional.

Finalmente, los Sistemas Especiales de Importación-Exportación son modalidades de importación que se usan diariamente por los empresarios con el objeto de crecimiento de sus negocios y de reducir los costos de la producción de bienes de exportación. El Plan Vallejo durante los años ha incrementado el volumen de exportaciones nacionales por las numerosas concesiones que se dan a quien desee hacer uso del mismo, por lo tanto, en vista de la ausencia de estudios sobre esta herramienta este artículo llega a ser una guía para la aplicación de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación.

Antecedentes

Los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, comúnmente conocidos como Plan Vallejo, tienen su origen durante la época de la Junta Militar

de 1957 designada por Gustavo Rojas Pinilla, tiempo en el cual se vio la necesidad de encontrar mecanismos para devaluar el peso colombiano debido a que no era posible suplir lo requerido por la industria en materias primas. Es así como Joaquín Vallejo Arbeláez, en ese tiempo Ministro de Fomento, propuso un mecanismo para permitir que las empresas importaran insumos siempre que se obligaran a exportar los productos resultantes de la transformación de los mismos y el incentivo para ellos sería que no estarían compelidos a pagar los derechos de aduana; así mismo, para pagar los insumos se daba la posibilidad de crear corporaciones financieras con la posibilidad de obtener créditos externos (Vallejo Arbeláez, 1994). Es así como en 1957 se expidió el Decreto Legislativo 334 al cual se le otorgó por los medios de comunicación el nombre del Plan Vallejo.

Posteriormente, para el año 1959 en el Congreso Nacional de Exportadores se recomendó la expedición de una ley que creara el incentivo CERT, Certificado de Reintegro Tributario, que correspondía al 15% del valor de la importación, porcentaje que se creía cubriría el valor que debía pagarse por impuesto sobre la renta derivada de esa operación. Como resultado de la recomendación del Congreso anotado, se creó el CERT en la Ley 1 de 1959; sin embargo, el aumento de las exportaciones no fue el esperado. La operación de la norma señalada empezó alrededor de 1961 y consistía principalmente en la reducción de aranceles para aquellas empresas que celebraran contratos de exportación con el gobierno. Desde enero hasta octubre de 1964 se realizaron importaciones bajo esta modalidad de contratación por 4.7 millones de dólares y exportaciones por 12.3 millones de dólares, para 1965 se habían celebrado ciento veinticinco (125) contratos de exportación y existían cinco pendientes por aprobación (Garay, 2004).

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se expidió el Decreto Legislativo 444 de 1967, Decreto Orgánico del Comercio Exterior y del Régimen de Cambios Monetarios, en el cual se denominó comúnmente un capítulo como Plan Vallejo donde se establecieron los Sistemas Especiales de Importación-Exportación como se encuentran vigentes hoy, con múltiples modificaciones y reglamentaciones hasta la fecha. Al momento de expedición de la norma, se comparó el sistema con algunas figuras, distinguiéndose éste de todas ellas. En primer lugar, hubo un modelo similar que surgió en la década del sesenta en México, específicamente en la frontera con Estados Unidos, por medio del cual se crearon maquilas destinadas a la producción de mercancías de exportación a partir de materias primas y con maquinaria de Estados Unidos, la figura que partía de los mismos principio del Plan Vallejo, se creó con el objetivo de mitigar la migración mexicana a su país vecino. También se llegaron a comparar los Sistemas Especiales de Importación-Exportación con las zonas francas toda vez

que ambos modelos tienen ventajas tendientes a la reducción de aranceles pero el Plan Vallejo contaba con menores restricciones que las zonas francas y eventualmente permitía la producción para el mercado nacional. Asimismo, se comparó el Plan Vallejo con el *draw-back*, esto es, la devolución a los exportadores de lo pagado en la importación cuando los bienes importados se incorporaron en la fabricación de las mercancías que se exportan o por aquellas que se retornan en el mismo estado o por mercancías que se importaron para su reparación, empero, esto aplica para aquellas empresas que no se beneficiaran del Plan Vallejo puesto que para el último caso, en principio, la introducción de insumos al país se puede hacer sin necesidad de hacer pago alguno por concepto de impuestos, por lo que no se trata de un reembolso (Vallejo Arbeláez, 1994).

En términos generales, los Sistemas Especiales de Importación-Exportación son un medio para el desarrollo de las exportaciones en Colombia, a través de ellos “se permite que industriales colombianos importen, con exención o suspensión, total o parcial de tributos aduaneros, materias primas o bienes de capital que serán utilizados en la fabricación de productos con destino al mercado internacional” (Camargo, 2009). El Plan Vallejo trajo consigo un mejoramiento en la economía ya que fue creado para el fomento de las exportaciones colombianas, especialmente de productos que tradicionalmente no eran materia de exportación en el país, valiéndose de la eliminación o reducción de aranceles debían pagarse por la importación de los elementos requeridos para la elaboración de los bienes a exportar. En ese sentido, se trata de una importación temporal ya que eventualmente deberá reexportarse lo producido con los bienes importados o el bien en sí, dependiendo de la modalidad.

Decreto Ley 444 de 1967:

El Decreto Ley 444 de 1967 formalizó los Sistemas Especiales de Importación-Exportación a través de la consagración de cuatro modalidades distintas, cada una explicada en uno de los artículos referentes al tema.

La primera de las modalidades de Plan Vallejo se encuentra consignada en el artículo 172 del Decreto Ley citado y consiste en la introducción al país de materias primas e insumos por parte de personas naturales o jurídicas que sean empresarios productores o exportadores para que produzcan bienes cuya finalidad sea exclusivamente la venta en el extranjero. El beneficio para aquellas personas que suscribieran contratos con el Gobierno para la introducción de ese tipo de productos a Colombia con la finalidad indicada, sería la exención de depósito previo, de licencia, de derechos consulares y aduaneros.

Dentro de la primera modalidad, se establecieron algunas condiciones que debía cumplir el empresario que decidiera acogerse a ella:

- Obtención de un crédito externo para llevar a cabo la importación. Este literal del artículo fue posteriormente modificado por el artículo 15 del Decreto 688 de 1967 en el sentido de que el crédito obtenido para las importaciones debía ser en moneda extranjera y ajustarse a las normas sobre préstamos externos, préstamos de fondo, fomento de exportaciones y prefinanciación de exportaciones del Decreto Ley 444 de 1967 que durante muchos años reguló el régimen cambiario en Colombia.
- Obtención de una garantía satisfactoria, ya fuera una fianza bancaria, un seguro u otra que resultare procedente, por un monto total del doble de los derechos que gravarían la importación.
- Obtención de una garantía que permitiera asegurar la reexportación de los bienes de prohibida importación que entraran al país bajo el amparo de la modalidad. Esta garantía era necesaria toda vez que los elementos importados bajo la figura estaban destinados a una finalidad específica, que de no cumplirse, podría hacerse efectiva la garantía.
- Especificar claramente los productos que se esperaban exportar, indicando en cada caso qué parte correspondería a material de origen nacional.
- Llevar libros especiales de cuenta corriente en especie y registrarlos en la respectiva Cámara de Comercio con el fin de permitirle al Gobierno llevar un control de la modalidad ya que existía la facultad de ser revisados en cualquier momento por éste. Esta obligación fue posteriormente derogada por el artículo 29 del Decreto 631 de 1985.
- Utilizar insumos de origen nacional en los productos que serían objeto de exportación en la medida en que técnica y económicamente su uso fuera viable.
- Presentar informes periódicos del desarrollo de la modalidad y el cumplimiento del contrato, a la Superintendencia de Comercio Exterior o quien cumpliera con sus funciones.

Adicionalmente, el Decreto Ley 444 de 1967 estableció que en caso de que los bienes importados bajo esta modalidad o los producidos con las materias importadas no pudieran ser exportados con una justa causa, podrían nacionalizarse los bienes siempre que pagaran los derechos de aduana correspondientes con un recargo del cien por ciento. En caso de que no se le autorizara la importación ordinaria, la reexportación sería forzosa. Asimismo, quienes suscribieran un contrato con el Gobierno para la importación de materias

primas destinadas a la elaboración de productos de exportación, esto es, la modalidad consagrada en el artículo 172, podían dentro del marco del contrato exportar los bienes manufacturados con insumos importados antes de la fecha del contrato, así las cosas, el contrato tenía un efecto retroactivo para otorgar beneficios a los industriales que se acogieran a este mecanismo con posterioridad a la importación.

La segunda de las modalidades de Plan Vallejo se encuentra en el artículo 173 del Decreto bajo estudio que originalmente establecía que era posible realizar contratos con el Gobierno para realizar importaciones de insumos y materias primas bajo el Plan Vallejo para la fabricación de artículos que, aunque no estuvieran destinados para la exportación, sí fueran utilizados por otros empresarios para la confección de bienes para el mercado exterior. En este caso, el contrato debía suscribirse por ambos empresarios que se obligaban solidariamente frente al Gobierno.

Posteriormente, el artículo 173 fue modificado por el artículo 16 del Decreto Ley 688 de 1967, que permitió en principio, la utilización del Plan Vallejo para tres tipos de bienes. El primero de ellos se establecía en el literal a) del artículo que consistía básicamente en el modelo original planteado por el Decreto Ley 444 de 1967, esto es, la importación exenta de tener que pagar derechos aduaneros, consulares, de licencia y depósito previo, en los casos en que los bienes producidos por el contratista no estuvieran destinados a la exportación pero sí a la producción de artículos nacionales por parte de un tercero que tuvieran esa finalidad. El contrato debía estar suscrito por el empresario y por los terceros que fabricaran los productos exportables, quedando todos solidariamente responsables. Esta modalidad funcionó hasta 1985, año en el cual se derogó esta posibilidad en el Decreto 631 de 1985 en su artículo 29.

La segunda modalidad que trajo consigo el artículo 173 del Decreto Ley 444 de 1967 modificado por el artículo 16 del Decreto Ley 688 de 1967 fue la contenida en el literal b) que establecía que podían ser objeto de esta modalidad aquellas materias primas e insumos cuyo fin fuera la producción en Colombia de bienes finales que estén exentos de derechos de aduanas, aunque los mismos posteriormente sean solo exportados parcialmente. En otras palabras, a través del Sistema Especial de Importación-Exportación es posible importar insumos sin que se causen tributos aduaneros siempre que los mismos sean utilizados para la fabricación de artículos finales que de ser importados en ese estado, serían bienes exentos. Esta modalidad especial se aplicaba aún cuando no se dé una exportación total de lo producido. Lo anterior tiene sentido porque si la importación del bien no causa tributos aduanero, con mayor razón debería eximirse del pago

de los mismos a aquellos bienes que se importan para la elaboración de ese mismo objeto en la industria nacional.

La tercera y última de las modalidades establecidas en el artículo 173 del Decreto Ley 444 de 1967 modificado por el artículo 16 del Decreto Ley 688 de 1967, se consagró en el literal c), por medio del cual se permite la importación de maquinaria y equipos para la instalación o ensanche o crecimiento de empresas siempre que se aumente la producción y ese aumento sea destinado a la exportación. Cabe resaltar que esta modalidad recae sobre bienes de capital que son entendidos como aquellos necesarios para la producción, confección o fabricación de otros bienes, es decir, no se adquieren para su consumo final, por lo que requieren de una inversión importante para su adquisición. En esta modalidad el empresario se obliga a que el equipo que importe se use en la fabricación de bienes destinados a la exportación por un período que no puede ser inferior al necesario para que la maquinaria sea depreciada en un noventa por ciento, para lo cual se debía otorgar una garantía que amparara el cumplimiento de dicho deber. Sobre este particular, cabe anotar que posteriormente los Sistemas Especiales de Importación-Exportación se definieron como una modalidad de importación temporal, por lo tanto, los bienes de capital que se importaran bajo este mecanismo debían reexportarse a la finalización del mismo.

Sobre este último punto debe decirse que, en virtud de que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio en Decisión del 13 de diciembre de 2002 determinó un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2006 en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para eliminar las subvenciones a la exportación del Sistema Especial de Importación-Exportación de Bienes de Capital y Repuestos, el Ministerio de Comercio Exterior emitió la Resolución 11 de 2003 en la cual se resolvió que la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior solo podría estudiar, evaluar y aprobar solicitudes de nuevos programas o modificaciones a los programas vigentes sobre bienes de capital y repuestos en virtud del artículo 173 literal c) del Decreto Ley 444 de 1967 y sus normas complementarias hasta el 30 de noviembre de 2006 y que las mismas no podían contemplar la realización de importaciones bajo ese programa con posterioridad al 31 de diciembre de 2006. Es así como, a partir del 8 de enero de 2003, fecha en la que se emitió la Resolución indicada, se inició el período de transición que terminó con la suspensión del Plan Vallejo de bienes de capital el 31 de diciembre de 2006, para atender los compromisos adquiridos por Colombia frente a la OMC.

La suspensión de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación sobre bienes de capital se dio toda vez que los mismos se consideraron una

subvención no permitida de acuerdo a los compromisos del país con la Organización Mundial del Comercio, OMC. Por el contrario, se piensa que el Plan Vallejo en materia de insumos es un incentivo que se encuentra de conformidad con los principios de la Organización (Garay, 2004). De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, se considera que existe subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno o un organismo público en el territorio de un Estado miembro que impliquen transferencia directa de fondos, condonación o no recaudo de ingresos públicos, proporción de bienes o servicios o compra de bienes o pagos a un mecanismo de financiación, o bien cuando exista alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios de acuerdo al artículo XVI del GATT de 1994, siempre que con cualquiera de las anteriores conductas se otorgue un beneficio. Pese a considerar el Plan Vallejo en materia de insumos como un incentivo, atendiendo a la definición de subvención explicada, todas las modalidades de Plan Vallejo deberían ser consideradas como tal ya que implican una abstención por parte del Estado de recaudar ingresos públicos y se obtiene un beneficio con ello.

Por otro lado, una modalidad adicional de Plan Vallejo se consagró en el artículo 174 del Decreto Ley 444 de 1967 en el cual se permitió la importación de bienes de capital exentos de derechos arancelarios cuando se obtuviera una financiación externa para el montaje o ensanche o crecimiento de empresas productoras de artículos que pudieran exportarse. En el contrato firmado por el empresario con la Superintendencia de Comercio Exterior debía estipularse la importación de bienes de capital sin licencia previa, el servicio de deuda externa con el resultado de la exportación y la financiación externa de la importación. Esta modalidad se diferencia de la anterior porque en esta se requiere una financiación externa y los beneficios otorgados en cada una de ellas son distintos.

La última de las modalidades consagradas en el Decreto Ley 444 de 1967 es la denominada popularmente como Plan Vallejo Junior y se encuentra en el artículo 179 por el cual se autoriza la reposición de materias primas que se hubieran usado en la elaboración de bienes exportados, es decir, por la exportación de productos nacionales para cuya fabricación se utilizaran insumos importados por los que se pagaron impuestos de aduana, es posible que se obtenga una licencia para importar sin tener que cubrir dichos gravámenes, una cantidad igual de aquellas materias primas. Para poder ejercer esa posibilidad, era necesario que se hiciera dentro de un año contado desde la exportación y ese derecho podía ser cedido por el exportador al fabricante.

El Decreto Ley 444 de 1967 también consagró en el capítulo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, la posibilidad de que el

Gobierno, con el fin favorecer aquellos exportadores de manufacturas nacionales, creara un sistema de devolución parcial o *Drawback* de los derechos de aduana que se hubieran pagado por las materias primas importadas para la confección de los bienes a exportar. En todo caso, la devolución debía ser proporcional al valor agregado nacional² de la mercancía que se exportara y el tiempo para ejercerlo sería de un año contado desde la importación de los insumos o los bienes intermedios usados en la fabricación del bien.

Algunas de las principales modificaciones y reglamentaciones al Decreto Ley 444 de 1967:

Hasta antes de la expedición del actual Estatuto Aduanero, Decreto 2685 de 1999, el Decreto Ley 444 de 1967 sufrió múltiples modificaciones a través de decretos y reglamentaciones por medio de resoluciones del órgano encargado de su vigilancia y control para el momento de la expedición de cada una, organismo que durante muchos años fue el INCOMEX.

El Decreto 992 de 1981 reglamentó por primera vez desde 1967 de manera integral el Plan Vallejo (Ministerio de Desarrollo Económico, 1982). Su importancia radica en que se crearon criterios de evaluación técnica y económica, entre otras modificaciones:

- Se definió la importación de materias primas e insumos como una importación temporal.
- Se incluyó dentro del concepto de materias primas e insumos, las partes o piezas que debían ensamblarse en Colombia y los empaques de los productos objeto de exportación.
- Se promovió el mecanismo de Subcontratación Internacional para que se aplicara el Plan Vallejo en los contratos de manufactura o suministro con empresas del exterior.
- Se dio la posibilidad de comercializar en el mercado nacional parte del producto final confeccionado con las materias primas importadas, siempre que no estuviera gravado con arancel.
- Se integraron a la modalidad materias primas y bienes intermedios que se usaran para la fabricación de bienes de capital nacionales que se usaran para la manufactura de productos destinados a la exportación, total o parcialmente.

² De acuerdo con la legislación vigente, artículo 402 del Decreto 2685 de 1999, el valor agregado nacional son la mano de obra, los gastos y costos de origen nacional en los que se tuvo que incurrir para producir un bien.

- Se extendieron los beneficios del Plan Vallejo para las Sociedades de Comercialización Internacional.
- Se otorgaron las ventajas de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación a las operaciones de *renting* o *leasing* en el exterior para la importación de bienes de capital.
- Se disminuyó la cuantía de las fianzas; se buscaba una mayor eficacia de los mecanismos de control facultando a los administradores de aduana para hacer efectivas las fianzas.
- Se definieron los procedimientos de nacionalización, reexportación, reimportación y abandono a favor del Estado.
- Se consagró la posibilidad de subrogar o ceder los contratos y las importaciones efectuadas.

Posteriormente, a través del Decreto 558 de 1982 se permitió que las garantías que se tenían que constituir para el amparo del cumplimiento de las obligaciones del plan vallejista fueran prendas, hipotecas, garantías personales o cualquier otra que resultara satisfactoria, diferencia con el régimen anterior que era estricto al exigir fianzas bancarias o de aseguradoras. Con esta modificación se buscaba una reducción en el costo del Plan Vallejo para los empresarios que decidieran acogerse al mismo.

Por su parte, el Consejo Directivo de Comercio Exterior mediante Resolución 23 de 1981 autorizó las importaciones no reembolsables por los Sistemas Especiales de Importación-Exportación para los bienes de capital importados bajo alguna modalidad de *renting* o *leasing*, para los aportes de capital extranjero, para operaciones de las empresas mineras y para las mercancías con desperfectos o faltantes.

En 1981, el INCOMEX emite la Resolución 1366 de 1981 por la cual se redujeron los montos que debían pactarse en el caso de contratos de materias primas en la modalidad de exportación parcial; se detallaron los elementos para el diligenciamiento de los registros de importación y exportación; se reglamentó la cuenta corriente que debían llevar los contratistas; se establecieron los requisitos de las Sociedades Comercializadores Internacionales para aplicar el Plan Vallejo; se eliminaron las restricciones de porcentaje de agregado nacional en el Plan Vallejo Junior, entre otras reglamentaciones. Ese mismo año, el mismo Instituto expidió la Resolución 2960 de 1981 cuya finalidad era la adecuación de la anterior para simplificar y agilizar los trámites de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación.

También en 1981 se expidió el Reglamento General de Aduanas número 334 por medio del cual se eliminaron algunos requisitos para agilizar los trámites referentes al Plan Vallejo, así, se eliminó el envío de los contratos celebrados con el INCOMEX a la Aduana; se señaló el procedimiento en la Aduana para la liquidación de impuesto para las exportaciones parcialmente exoneradas, de nacionalización y reimportación; se definieron los casos de exoneración del impuesto sobre las ventas para cada caso, entre otros.

La reforma más importante del Decreto Ley 444 de 1967 antes de la expedición del Estatuto Aduanero vigente, fue el Decreto 631 de 1985. El gobierno buscó con la expedición del decreto la promoción e incremento de las exportaciones dentro de un desarrollo sostenible tanto económico como social. La primera modificación relevante que se introdujo en 1985 fue al artículo 172 del Decreto Ley 444 de 1967 puesto que a partir de ese momento se autorizó a los empresarios productores, exportadores o comercializadores para que importaran temporalmente materias primas e insumos destinados exclusivamente a la producción de bienes de exportación. La facultad mencionada se extendió a terceros para que usaran los insumos importados en la producción de bienes de exportación o cuando el plan vallejista acordara operaciones de manufactura o suministro con empresarios del exterior.

El Decreto 631 de 1985 también propendió por facilitar el acceso a la importación bajo la modalidad del artículo 172 del Decreto Ley 444 de 1967 ya que se reguló que el INCOMEX siempre aprobaría todas las operaciones indicadas siendo el único motivo para el rechazo que el solicitante tuviera antecedentes de incumplimiento frente al Instituto Colombiano de Comercio Exterior o que no se cumplieran con los porcentajes mínimos de valor agregado nacional.

Un aporte importante del Decreto 631 de 1985 fue la definición de aquello que se entendía como materias primas e insumos para que les fuera aplicable los Sistemas Especiales de Importación-Exportación:

- Todos los elementos usados en el proceso de producción de cuya transformación se obtenga el producto final.
- Partes y piezas necesarias para el ensamblaje.
- Materiales auxiliares necesarios en la producción de bien aunque no formen parte del producto final.
- Materiales usados en el proceso de empaque o envase del producto final o en la producción de los mismos.
- Bienes que ingresen a Colombia para ser reparados o reconstruidos y los repuestos necesarios para lograrlo.

Con relación a la modalidad del literal b) del artículo 173 del Decreto Ley 444 de 1967, el mencionado Decreto de 1985 estableció que la importación a Colombia de materias primas o insumos podría autorizarse si la importación del producto final, si se hiciera, estuviera exenta de gravámenes arancelarios. Asimismo se determinó que el INCOMEX sería el responsable de fijar porcentajes mínimos que debían exportarse y verificar el uso debido de los materiales importados.

Respecto a la exención de impuestos, el artículo 10 del Decreto 631 de 1985 aclaró que las importaciones bajo la modalidad del artículo 172 y del literal b) del artículo 173 gozaban de una exención total de tributos aduaneros, esto implicaba que estaban exentas de depósito previo, licencia de importación, gravámenes arancelarios y demás impuestos y contribuciones que se causaran por la importación, así como del impuesto sobre las ventas. Por el contrario, el artículo 14 del mismo Decreto estableció que las importaciones en virtud del artículo 173 literal c) tendrían las mismas exenciones del artículo 172, así, se encontrarían exentas de depósito previo, licencia de importación, gravámenes arancelarios y otros impuestos que se generen con la importación, no así del impuesto sobre las ventas porque el artículo 172 original no lo consagraba de ese modo. Esta posición es respaldada en la Circular Postal SOE 11 del 8 de marzo de 1990 del INCOMEX en la cual se aclaró que las importaciones en virtud del artículo 173 literal c) no estaban exentas del pago del impuesto sobre las ventas y su causación se producía al momento en el que se terminaran las obligaciones de exportación. La misma apreciación puede extenderse a las importaciones por el artículo 174 cuyo impuesto sobre las ventas debe pagarse pero su causación se difiere. Por último, la importación por el Plan Vallejo Junior no causa tributos aduaneros, ni arancel ni IVA.

En lo referente a las operaciones relacionadas con bienes de capital y repuestos, el Decreto 631 de 1985 reguló que se autorizarían bajo las modalidades de los artículos 173 literal c) y 174 del Decreto Ley 444 de 1967 la importación de bienes de capital o repuestos, que no estaban permitidos originalmente para usar en la producción de bienes de exportación o para que se prestaran servicios vinculados a la producción o exportación de esos bienes. Con la norma de 1985 se modificó el término de duración del programa que pasó a depender del tiempo necesario para que el bien importado se depreciara en un noventa por ciento y se revisó el compromiso de exportación que a partir de ese momento empezó a ser de por lo menos el setenta por ciento del aumento de producción obtenida.

Igualmente se establecieron como criterios de aprobación el valor agregado que generara el producto, el progreso tecnológico y la contribución al proyecto de diversificar las exportaciones. El decreto también fijó una finalidad para esos bienes importados que no tenía regulación antes y se indicó que dichos activos debían ser usados exclusivamente para la instalación, ensanche o reposición de las unidades productivas.

Por otro lado, se autorizó a personas naturales o jurídicas para importar materias primas o bienes intermedios para la producción o ensamble ya no de las empresas sino de bienes de capital o repuestos destinados a la producción de bienes de exportación o a servicios directamente vinculados a la producción o exportación de estos bienes, o cuando sean usados por terceros con la misma finalidad.

Finalmente, tratándose de la reposición de materias primas, el Decreto 631 de 1985 instauró que se otorgarían el registro para importar con los mismos beneficios del artículo 179 del Decreto Ley 444 de 1967 a las personas que exportaran bienes nacionales producidos con insumos importados, siempre que se ejerciera dicha potestad en el término de doce meses contados desde la exportación.

En 1990 se emite por parte del INCOMEX Resolución 4747 en la cual entre otras cosas, se equiparó el trámite de documentación de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación al de régimen de libre importación; se aclaró que para la determinación del plazo de las garantías que debían constituirse en desarrollo de estos sistemas, se tendría en cuenta el tiempo requerido para la realización de trámites aduaneros, el transporte de la mercancía hasta su destino final, el tiempo de producción del bien, el período de reexportación y su demostración; se determinaron los objetivos del Comité Especial de Evaluación de programas de importación-exportación que serían principalmente la decisión sobre solicitudes de autorización, sobre prórrogas de garantías y evaluación del desarrollo del programa.

Un año después, en 1991 la misma entidad expidió la Resolución 4406 que introdujo cambios operativos en el Plan Vallejo, especialmente en materia de aprobación, reposición, Comité Especial de Evaluación y descentralización de los trámites. Sin embargo, hubo dos cambios sustanciales que vale la pena resaltar, el primero de ellos es que se modificaron las obligaciones del plan vallejista del artículo 174 del Decreto Ley 444 de 1967 en el sentido de que su compromiso de exportación sería de una y media veces el valor de lo importado. La segunda de las modificaciones fue la suspensión de la aprobación de importaciones en caso

de incumplimiento que se extendió a todos los programas que tuviera el incumplido.

Decreto 2685 de 1999: Estatuto Aduanero vigente:

En el Estatuto Aduanero expedido en 1999, vigente hasta la fecha, se recopiló en términos muy generales toda la normatividad que se había venido construyendo desde la creación de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación. Por primera vez se definió, en el artículo 169 del Estatuto Aduanero, la modalidad de importación bajo estudio en los siguientes términos:

Se entiende por importación temporal en desarrollo de Sistemas Especiales de Importación-Exportación, la modalidad que permite recibir dentro del territorio aduanero nacional, al amparo de los artículos 172, 173 y 174 del Decreto Ley 444 de 1967, con suspensión total o parcial de tributos aduaneros, mercancías específicas destinadas a ser exportadas total o parcialmente en un plazo determinado, después de haber sufrido transformación, elaboración o reparación, así como los insumos necesarios para estas operaciones.

Bajo esta modalidad podrán importarse también las maquinarias, equipos, repuestos y las partes para fabricarlos en el país, que vayan a ser utilizados en la producción y comercialización, en forma total o parcial, de bienes y servicios destinados a la exportación.

Las mercancías así importadas quedan con disposición restringida.

Dentro de la definición se puede ver cómo se permite la modalidad tanto como para la importación de materias primas como los bienes de capital, haciendo referencia al Decreto Ley 444 de 1967. Del artículo citado también se derivan las finalidades que puede tener el Sistema Especial de Importación-Exportación que son las de transformar, elaborar o reparar. Adicionalmente, se dijo expresamente que la mercancía importada en desarrollo del Plan Vallejo tenía una limitación en su disposición porque quedan atadas a los compromisos adquiridos por el importador.

En el artículo 169 del Decreto 2685 de 1999 se explican las exenciones de pago de tributos aduaneros a los que hay lugar en virtud de esta modalidad de importación. Con respecto a la importación en virtud de los artículos 172 y 173 literal b) del Decreto Ley 444 de 1967, no se pagan tributos aduaneros, en este punto se ve una diferencia con la regulación anterior ya que la importación por el artículo 173 literal b) causaba impuesto sobre las ventas al momento en que se concluyera la modalidad. Por su parte, no hubo ninguna modificación a la importación por el artículo 173 literal c), en ese caso no se liquidan ni pagan tributos aduaneros. Sobre el artículo 174 se dijo que se liquidarán y pagarán los

derechos de aduana, pero no se contempló como se hacía en la legislación anterior que el impuesto sobre las ventas se difiera. Por último, el artículo 169 omitió mencionar las exenciones cuando se realiza una importación por el artículo 179 del Decreto Ley 444 de 1967, pero con posterioridad en el artículo 183 del Estatuto Aduanero se aclara que dicha importación tiene una exención total de tributos aduaneros al determinar que los programas amparados en el artículo 179 del citado decreto debían ser objeto de una declaración ordinaria de importación pero no se liquidarían ni pagarían tributos aduaneros.

Como se ha venido explicando, el importador bajo la modalidad de Plan Vallejo debe cumplir con unos compromisos adquiridos frente al INCOMEX en el momento de expedición del Decreto, actualmente frente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN o la entidad que haga sus veces. Como explica Juan Manuel Camargo en Derecho Aduanero Colombiano, 2009:

En dichos programas se analizan las expectativas de producción, se fijan los cupos de mercancías que se pueden importar al amparo de los diferentes programas y se fijan las cantidades y valores que el beneficiario debe exportar, luego de concederle plazo para ello. Al finalizar el término, la entidad respectiva certifica si los compromisos de exportación se cumplieron o no, y en qué medida. También puede suceder que se certifique que el importador está en imposibilidad de cumplir los compromisos acordados.

Así las cosas, el Decreto 2685 de 1999 establece las obligaciones que deben cumplir quienes deseen importar bajo los Sistemas Especiales de Importación-Exportación:

1. Demostrar el cumplimiento de los compromisos de exportación en los plazos concedidos por la autoridad respectiva. Para tal efecto, el artículo 171 del Estatuto Aduanero establece los requisitos que debe tener ese cumplimiento para que pueda ser certificado por la entidad correspondiente, dependiendo de la modalidad, así:
 - a) Operaciones de los artículos 173 literal c) y 174 del Decreto Ley 444 de 1967: es necesaria la identificación del usuario del programa de importación y de las importaciones efectuadas a través del mismo.
 - b) Operaciones de los artículos 172 y 173 literal b) del Decreto Ley 444 de 1967: es necesaria la identificación del usuario del programa de importación y la relación de las importaciones respecto de las cuales haya un incumplimiento.
2. Asegurar la debida utilización de los bienes importados, esto quiere decir que dichos bienes no pueden ser enajenados ni destinados a una finalidad distinta de la autorizada mientras no sean de libre disposición.

3. Constituir una garantía a favor de la Nación que ampare el cumplimiento de todas las obligaciones adquiridas.
4. Demostrar la terminación de la modalidad para cancelar la garantía que se tuvo que haber constituido para amparar el cumplimiento del programa.

El artículo 172 del Decreto 2685 de 1999 indica las formas de terminación de un Sistema Especial de Importación-Exportación:

- a) La exportación definitiva del bien obtenido con las materias primas e insumos importados;
- b) La reexportación de bienes de capital dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de expedición de la certificación del INCOMEX o la entidad que haga sus veces, sobre el cumplimiento de los compromisos de exportación;
- c) La reexportación de bienes de capital, repuestos, materias primas, insumos y partes, durante la vigencia del programa, previa autorización del INCOMEX o la entidad que haga sus veces.
- d) La reexportación de bienes de capital, repuestos y partes, por terminación anticipada del programa, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de expedición de la certificación del INCOMEX o la entidad que haga sus veces, que acredite que el usuario justificó la imposibilidad de cumplir los compromisos de exportación antes de vencerse el plazo señalado para el efecto;
- e) La importación ordinaria;
- f) La aprehensión y decomiso de la mercancía en los eventos previstos en el presente Decreto;
- g) La legalización de la mercancía cuando se presente uno cualquiera de los eventos previstos en el literal anterior;
- h) El abandono voluntario de la mercancía;
- i) La destrucción de la mercancía por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la autoridad aduanera y el INCOMEX o la entidad que haga sus veces o,
- j) La reexportación forzosa cuando el INCOMEX o la entidad que haga sus veces, no expida o apruebe el registro o licencia de importación necesaria para la importación ordinaria prevista en el literal e) del presente artículo.
- k) <Literal k) adicionado por el artículo 1 del Decreto 577 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La salida de bienes obtenidos con las materias primas e insumos importados al amparo de los Sistemas Especiales de Importación Exportación, o de bienes elaborados en desarrollo de Programas de Bienes de Capital y de Repuestos, hacia el puerto libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hasta en las cantidades que autorice el Ministerio de Comercio Exterior para cada uno de los diferentes sectores productivos. Estas operaciones se contabilizarán como exportaciones para efectos del cumplimiento de los compromisos

establecidos en los respectivos Programas autorizados a los usuarios por dicho Ministerio.

Para la salida vía aérea o marítima de las mercancías a que se refiere el presente literal, las mismas se someterán al régimen de tránsito aduanero en los términos consagrados en los artículos 353 y siguientes del presente Decreto, debiendo los usuarios precisar en las declaraciones que presenten, la identificación de los correspondientes Programas objeto de las operaciones de tránsito.

Tratándose del literal i) citado, debe tenerse en cuenta que la norma obliga a que se demuestre tanto la pérdida de los bienes importados como de la existencia de la fuerza mayor o el caso fortuito ante dos entidades distintas, que eventualmente podrían tener posiciones contrarias sobre los hechos.

Con relación a la terminación de la modalidad cuando hay imposibilidad de cumplir los compromisos de exportación antes de vencerse el plazo señalado para el efecto, se encuentra regulada en el artículo 173 del Decreto 2685 de 1999 y permite que se declare la importación ordinaria de los bienes importados por el artículo 172 y 173 literal b) del Decreto Ley 444 de 1967. Esta situación puede darse cuando, bajo el cumplimiento de unos requisitos, el usuario logra demostrar que por alguna circunstancia le es imposible cumplir el compromiso adquirido dentro del término pactado y en ese caso se permitirá la nacionalización de los bienes, pagando la totalidad de los tributos aduaneros. Para poder optar por esta terminación, es necesario que el importador acredite la imposibilidad ante la DIAN que expedirá un certificado en tal sentido, que se presente una declaración de modificación para cambiar la modalidad a ordinaria durante la vigencia de la garantía y dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se obtenga el certificado por parte de la DIAN, de lo contrario se procede a la aprehensión y decomiso de la mercancía, y por último, se tienen que pagar los tributos aduaneros que se encuentren vigentes al momento de la declaración de modificación. Igualmente, dentro del término de treinta días luego de la expedición del certificado, se permite la reexportación de la mercancía, siempre que sean las materias primas e insumos, no así los bienes finales o intermedios que necesariamente deben ser objeto de importación ordinaria.

Respecto de la terminación de la modalidad cuando hay incumplimiento total o parcial de los compromisos de exportación, vencido el plazo para demostrarla, también se permite modificar la modalidad a una importación ordinaria de los bienes importados por el artículo 172 y 173 literal b) del Decreto Ley 444 de 1967 pero en este caso se trata de un incumplimiento, no de la imposibilidad de cumplir. En este caso, se necesita un certificado de incumplimiento de la DIAN, que se presente una declaración modificando la

importación a ordinaria dentro de los treinta días hábiles siguientes al certificado, de no cumplirse con ese término puede procederse a la aprehensión y decomiso, sin perjuicio de la efectividad de la garantía, y por último, es necesario que se paguen los tributos aduaneros vigentes al momento de presentar la declaración de modificación con una sanción del cien por ciento sobre el gravamen arancelario.

Por su parte, el artículo 175 del Decreto 2685 de 1999, regula la terminación de la modalidad para los bienes de capital y repuestos cuando hay cumplimiento de los compromisos de exportación, toda vez que se hace necesario definir el destino de dichos bienes objeto de los artículos 173 literal c) y 174 del Decreto Ley 444 de 1967. Es así como existe la posibilidad de que los mismos sean reexportados o que se importen definitivamente. Para tal efecto, requiere un certificado de cumplimiento de compromisos, realizar la exportación o presentar una declaración de modificación a la declaración ordinaria en los sesenta días hábiles siguientes al certificado, de lo contrario, procede la aprehensión y el decomiso de los bienes importados. Por último, en caso de que se haga la importación definitiva, debe liquidarse y pagarse el impuesto sobre las ventas.

La ley también contempla una de la modalidad para los bienes de capital y repuestos cuando hay imposibilidad de cumplir los compromisos de exportación en cumplimiento del programa contemplado en el artículo 173 literal c) del Decreto Ley 444 de 1967. En este caso que consagra el artículo 176 del Decreto 2685 de 1999, es posible que los bienes se reexporten o se declaren en importación ordinaria antes del vencimiento del plazo señalado, así, son necesarias las mismas condiciones que en el caso igual pero tratándose de los artículos 172 y 173 literal b), esto es, se tiene que acreditar la imposibilidad de cumplir y esta debe certificarse, se tiene que hacer una declaración de modificación dentro de los sesenta días hábiles siguientes al certificado y pagar los tributos aduaneros. También en este caso, de no hacerse el trámite dentro del término establecido en la ley, procede la aprehensión y el decomiso de la mercancía.

Una terminación similar a la anterior es el finiquito de la modalidad para los bienes de capital y repuestos cuando hay imposibilidad de cumplir los compromisos de exportación del artículo 174 del Decreto Ley 444 de 1967, contemplado en el artículo 177 del Decreto 2685 de 1999. En este caso también es posible una reexportación o una importación ordinaria para lo cual también es necesario una certificación de la imposibilidad de cumplir, presentar la declaración de modificación si se quiere importar de manera ordinaria dentro de los sesenta días siguientes al certificado o es posible reexportar en el mismo término, por último y a diferencia de la terminación pasada, se debe pagar el impuesto sobre las ventas, no el arancel. En este punto, hubo una modificación al Decreto 2666 de

1984 que preveía una sanción del cien por ciento de los impuestos exonerados puesto que el Estatuto Aduanero no consagró sanción alguna en este caso. Igualmente, como en todos los casos anteriores, de no adelantarse los trámites en los plazos determinados, es procedente la aprehensión y decomiso de los bienes.

También el Estatuto Aduanero en el artículo 178 prevé una terminación de la modalidad para los bienes de capital y repuestos por incumplimiento de los compromisos de exportación cuando el programa es el contemplado en el artículo 173 literal c) del Decreto Ley 444 de 1967. Esta terminación aplica cuando el incumplimiento sea total o parcial, en este caso se pueden nacionalizar los bienes objeto de la modalidad, como en los casos analizados se hace presentando una declaración de modificación dentro de los sesenta días siguientes a la expedición de certificado que acredite el incumplimiento, además de hacer el pago correspondiente a los tributos aduaneros vigentes a la fecha de presentación de la declaración de modificación más una sanción del cien por ciento del gravamen arancelario. Asimismo, de no cumplir con los términos legales es procedente la aprehensión y el decomiso. Si bien el artículo del Decreto no contempla expresamente que estos bienes pueden reexportarse, en palabras de Juan Manuel Camargo “entendemos que es aceptable, teniendo en cuenta que es una de las formas generales de terminación de la modalidad, según el artículo 172 del decreto.” (Camargo, 2009).

Por último, el Decreto 2685 de 1999 consagra en el artículo 179 la terminación de la modalidad para los bienes de capital y repuestos por incumplimiento de los compromisos de exportación cuando los bienes ingresaron al Territorio Aduanero Nacional en virtud del programa del artículo 174 del Decreto Ley 444 de 1967. Esta terminación implica los mismos requisitos estudiados en las terminaciones ya explicadas, es decir, se pueden nacionalizar con una declaración de modificación en los sesenta días hábiles siguientes a la certificación del incumplimiento y se deben pagar los tributos aduaneros con una sanción del diez por ciento del valor en aduana de la mercancía, a diferencia de las sanciones previstas en los otros casos que eran en función de los impuestos que no se pagaron en un principio. También es procedente la aprehensión y el decomiso y, aunque el artículo no contiene expresamente la posibilidad de reexportación, se hace puede hacer una remisión al artículo 172 como en la terminación anterior.

Si bien en todos los casos de terminación estudiados en los que se decida hacer una declaración de modificación para realizar una importación de manera ordinaria, pagando los impuestos aduaneros vigentes a la fecha de presentación de la misma, el artículo 180 del Estatuto Aduanero establece que procede una reducción en el gravamen proporcional al cumplimiento de los compromisos

adquiridos en desarrollo de esta modalidad de importación. Ese porcentaje de cumplimiento será el certificado por la DIAN, en su tiempo el INCOMEX. Asimismo, el artículo 182 del mismo Estatuto establece que el lugar de presentación de la declaración de modificación deberá ser en la administración de aduanas que tenga competencia en el lugar donde se encuentre la mercancía.

Por otro lado, el Decreto 2685 de 1999 prevé una situación en la cual el producto confeccionado por el usuario colombiano no es recibido en el extranjero por diferentes motivos de calidad, cantidad, defectos, entre otros. En ese caso, es posible, previa autorización de la DIAN, que se realice una reimportación en el mismo estado de bienes exportados en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación. En este caso, puede tratarse de una importación temporal cuando se quiere reparar o adecuar los bienes y volverlos a exportar para lo cual deberá, siempre que esa exportación se haya tenido en cuenta como cumplimiento de los compromisos de Plan Vallejo, constituir una garantía cuyo beneficiario sea la DIAN en la cual se ampare la reexportación por un monto del veinte por ciento del valor FOB declarado como componente externo en el documento de exportación. Por tratarse de una importación temporal, los bienes quedan con disponibilidad restringida y en la reexportación no puede reconocerse ningún estímulo tributario. Sin embargo, también es posible que se haga una reimportación definitiva cuando no se quieren reexportar los bienes, en este caso es necesario hacer una importación ordinaria y presentar la declaración para tal efecto, devolver los estímulos que fueron obtenidos en desarrollo del programa y pagar los tributos aduaneros del bien final que se reimporta y su liquidación se hace sobre el valor en aduana del componente extranjero que se usó para la confección del bien y señalado en el documento de exportación.

Respecto a las importaciones en ejercicio del artículo 179 del Decreto Ley 444 de 1967, esto es, la reposición de materias primas e insumos que se usen en la fabricación de bienes exportados, el Estatuto Aduanero en el artículo 183 establece que procede una importación ordinaria pero no se liquidan ni pagan tributos aduaneros y el documento soporte para tal efecto es el certificado expedido por la autoridad competente.

En el año 2001, atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior al Gobierno, se pretendieron desarrollar los Sistemas Especiales de Importación-Exportación de servicios por medio del Decreto 2331 de 2001. Es así como se creó el Sistema Especial de Importación-Exportación para las exportaciones de servicios por el cual se permitía la importación de bienes de capital y repuestos, con suspensión total o parcial de los derechos de aduanas y el diferimiento del pago del IVA. Se consagraron como usuarios del

mecanismo las personas jurídicas que presentaran un proyecto de exportación de servicios y se encontraran inscritas en el registro nacional de exportadores de bienes y servicios del Ministerio de Comercio Exterior, siempre que sean de aquellas personas jurídicas obligadas a llevar contabilidad y tener un revisor fiscal.

Pese a que el objetivo del Decreto era el aumento de las exportaciones de servicios, solamente se consagró este mecanismo para ciertas categorías de servicios, a saber: alojamiento, transporte aéreo, investigación y desarrollo, consultoría y administración, arquitectura y diseño, ingeniería, especiales de diseño, de valor agregado en telecomunicaciones, salud humana y los de diseño y exportación de software. No obstante, cada una de las categorías comprenden unas actividades de acuerdo a la clasificación central de productos de las Naciones Unidas revisión 1 (U.N. CPC) 1998.

Proyecto de Estatuto Aduanero publicado el 29 de mayo de 2013:

En vista de la necesidad que se vio de adecuar la legislación aduanera a los convenios internacionales adoptados por Colombia, en particular al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas, y de modernizar la regulación aduanera, tal como fue recomendado por el Consejo Superior de Comercio Exterior en sesión del 1° de abril de 2013 y el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior en sesión 253 del 19 de febrero de 2013, se elaboró un Proyecto de Estatuto Aduanero que fue publicado el 29 de mayo de 2013 pero que hasta la fecha no ha sido sancionado por el Presidente de la República.

En el Proyecto de Estatuto Aduanero se modificaron las modalidades aduaneras de importación de las que se trata la legislación vigente y se adoptaron regímenes de importación, dentro de los cuales hay un régimen suspensivo de importación. El Proyecto consagró el Plan Vallejo en desarrollo del artículo 172 y 173 literal b) dentro del régimen suspensivo de admisión temporal para el perfeccionamiento de activo que a su vez puede ser para la transformación, elaboración, manufactura o procesamiento, o bien para reparación o acondicionamiento.

La admisión temporal para transformación, elaboración, manufactura o procesamiento permite la entrada con suspensión de los derechos e impuestos a la importación al Territorio Aduanero Nacional por un determinado período de tiempo, de materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas y todas aquellas mercancías que puedan ser incorporadas en el proceso de

producción de un bien de exportación. Por tratarse de una importación temporal, los objetos así importados quedan sometidos a una circulación restringida.

El Proyecto de Decreto establece un tope máximo de importación para las operaciones bajo los artículos 172 y 173 literal b) del Decreto 444 de 1967 que consiste en un cupo global anual calendario, es decir, entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de cada año y se fijará en dólares de los Estados Unidos. Ese cupo se podrá utilizar en la importación de los insumos para crear el producto compensador como se le llama al bien final objeto del compromiso de exportación. Este cupo tiene igualmente una renovación automática siempre que se cumplan con los compromisos adquiridos en el desarrollo del programa para el período anterior de acuerdo con la decisión de la DIAN.

El artículo 280 del Proyecto de Decreto fijó la obligación para los usuarios de este régimen de importación, aunque ya existía en la legislación anterior, de elaborar un cuadro insumo-producto que consiste en un “documento por medio del cual se demuestra la participación de las materias primas e insumos importados utilizados en los bienes exportados, así como el valor agregado nacional incorporado.” Para el caso del desarrollo de los artículos 172 y 173 literal b) del Decreto 444 de 1967, se requiere que dicho cuadro contenga el factor de consumo de cada materia prima utilizada en la confección del producto, incluido el desperdicio, según los rangos dados por la DIAN.

En los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, como los sigue llamando el Proyecto, específicamente para aquellos en desarrollo del artículo 172 y 173 literal b) del Decreto Ley 444 de 1967, la exportación del producto compensatorio se debe hacer en dieciocho meses después del levante de la primera declaración aduanera que se presente en este régimen en atención a los cupos que fueron autorizados. Se exceptiona de este término el perfeccionamiento que necesite de cultivo, caso en el cual el término es de hasta treinta y seis meses. No obstante, el usuario puede solicitar a la DIAN que se modifiquen los plazos mencionados. En cambio, al tratarse de una admisión temporal que no sea en desarrollo del Plan Vallejo, el término para la exportación del producto compensador es de doce meses desde el levante de la primera declaración, prorrogables hasta por otros seis meses.

El Proyecto pretende modificar los compromisos de exportación para los Sistemas Especiales de Importación-Exportación. En el caso del artículo 172 del Decreto Ley 444 de 1967, se tienen que usar el cien por ciento de los bienes importados pero se permite descontar los residuos o desperdicios en la producción del bien a exportar. En cambio, para el artículo 173 literal b) el compromiso consiste en la exportación de por lo menos el sesenta por ciento de los productos

obtenidos con lo importado en desarrollo del Plan Vallejo, pero sin atender al porcentaje, no es posible que el valor FOB exportado sea inferior al valor FOB importado. En caso de que no se cumpla con los compromisos, es procedente la sanción contenida en el numeral 7 del artículo 570 del Proyecto que es una multa del cien por ciento de los derechos e impuestos de importación sobre la mercancía objeto del incumplimiento.

Adicionalmente, tratándose de la importación de materias primas el Proyecto buscó regular los residuos o desperdicios, asunto que no era tratado en el Estatuto Aduanero vigente, permitiendo que aquellos que resulten después de la transformación, elaboración, manufactura o procesamiento, puedan reexportarse o someterse a importación para el consumo, la anterior importación ordinaria, siempre que se paguen los impuestos correspondientes. Cuando se trata de una importación para el consumo, es necesario que se presente una declaración de modificación. En caso de que los residuos o desperdicios sean inútiles, estos deben ser destruidos según instrucciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El término para efectuar cualquiera de estos procesos con el material sobrante es el indicado en el artículo 281 del Proyecto de Decreto, el término de exportación de los productos compensadores que se explicó antes, sin embargo, lo que no queda claro es en cuál de los plazos es porque, como fue visto, es diferente el tiempo cuando la importación se hizo en desarrollo de un Plan Vallejo a cuando simplemente se hizo una importación temporal. En ese caso, sería sano considerar que el término para encargarse de los desperdicios también debe depender de si el régimen de importación temporal se hizo bajo el amparo de los artículos 172 y 173 literal b) del Decreto Ley 444 de 1967 o no.

El artículo 284 prevé la finalización de este régimen, indicando las siguientes causales:

1. La exportación, del producto compensador resultante del perfeccionamiento, al exterior o a una zona franca con destino a un usuario industrial de bienes;
2. La reexportación de las materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas admitidas temporalmente;
3. La importación para el consumo del producto compensador resultante del perfeccionamiento;
4. La importación para el consumo de materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas admitidas temporalmente;
5. La destrucción de la mercancía por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la autoridad aduanera;
6. La salida del producto compensador hacia San Andrés, Providencia y Santa Catalina hasta en las cantidades autorizadas y en las condiciones

establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de los programas de los Sistemas Especiales de Importación – Exportación. Para el efecto, estas salidas se contabilizarán para el cumplimiento de los compromisos de exportación de acuerdo con los [sic] señalado en el artículo 282 de este decreto;

7. Abandono voluntario.

Aunque no se establecieron exactamente las mismas causales de terminación que en el Estatuto Aduanero Vigente, en términos generales no hubo grandes modificaciones en las mismas. Además no se hace diferencia entre la importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación y la importación temporal que no se hace bajo el amparo de los mismos, solamente se distingue en el numeral 6 del artículo sobre la salida hacia San Andrés, Providencia y Santa Catalina, causal que ya existía anteriormente. En particular, sobre la destrucción del bien por fuerza mayor o caso fortuito establecido en el numeral 5 citado, cuando esto ocurre vencido los términos para la exportación, se entiende como un incumplimiento de los compromisos, por lo cual procede una multa equivalente al veinte por ciento de los Derechos e Impuesto de Importación sobre la mercancía importada, sanción contenida en el artículo 570 numeral 8 del Proyecto.

Por otra parte, dentro de los regímenes suspensivos de importación, se incluyó también la admisión temporal en casos especiales que consiste en la importación en desarrollo del artículo 173 literal c) del Decreto Ley 444 de 1967 pero restringido a los productos del Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio, del artículo 174 del mismo Decreto y del Decreto 2331 de 2001 sobre Sistemas Especiales de Importación-Exportación de servicios. Este régimen permite la admisión temporal, lo que implica una circulación restringida, con suspensión total o parcial de derechos e impuestos de importación, salvo el IVA que se paga de manera diferida, de bienes de capital, partes, repuestos e insumos usados en la producción de mercancías o servicios que se destinen a la exportación.

Asimismo, se establecieron nuevos compromisos de exportación en cada uno de los casos. Cuando se trata de una importación en desarrollo del artículo 173 literal c) del Decreto Ley 444 de 1967, el compromiso es en unidades físicas equivalentes a, por lo menos, setenta por ciento de los aumentos de producción que se generarían en el tiempo necesario para depreciar el bien en noventa por ciento. En el caso de la importación por el artículo 174 del Decreto Ley 444 de 1967, el compromiso de exportación es en dólares de los Estados Unidos y debe ser por lo menos una y media veces el valor FOB de la importación que se autorizó. Por último, cuando se trate de una importación por los Sistemas

Especiales de Importación-Exportación de servicios se debe exportar mínimamente una y media veces el valor FOB de los bienes de capital y repuestos que se importaron. El artículo 288 del Proyecto que contiene estos compromisos, también aclara que pueden presentarse anualmente demostraciones de las exportaciones pero en todo caso se debe presentar una demostración total al final del programa. En caso de que no se cumpla con los compromisos, es procedente la sanción contenida en el numeral 7 del artículo 570 del Proyecto, la misma que en el caso de incumplimiento de los compromisos por importación temporal para perfeccionamiento de activo.

La finalización en estos casos la contempla el artículo 289 por las siguientes causales:

1. La reexportación del bien de capital, sus partes y repuestos, una vez finalizado el programa, durante la vigencia del programa o por terminación anticipada del mismo;
2. La importación para el consumo del bien de capital, sus partes y repuestos admitidos temporalmente;
3. La destrucción de los bienes de capital y sus repuestos por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la autoridad aduanera;
4. El abandono voluntario del bien de capital y sus repuestos.

En este caso, las causales, aunque son menos que en el régimen ya estudiado, esencialmente son las mismas. Aplica la misma apreciación sobre la destrucción del bien y el incumplimiento conlleva la sanción explicada del artículo 570 numeral 8 del Proyecto. Sin embargo, el artículo en cuestión indica que la finalización debe hacerse dentro del plazo determinado en el artículo 288 que contiene los compromisos de importación explicados, sin embargo, este artículo no consagra término alguno, lo único que puede considerarse como plazo es en el caso de la importación por el artículo 173 literal c) del Decreto Ley 444 de 1967 que es el tiempo de depreciación del noventa por ciento de los bienes importados, aunque esto no puede tenerse tampoco como un término claro toda vez que el numeral indica que el compromiso es sobre lo producido en ese plazo, no que la exportación deba efectuarse en ese tiempo.

Tratándose de la importación en virtud del artículo 179 del Decreto Ley 444 de 1967, a diferencia de los anteriores, este hace parte del régimen de importación definitiva y se creó la reposición de mercancías sin pago de los derechos e impuestos de importación. Este régimen permite la importación definitiva sin pagar los derechos de aduana y otros impuestos, de una cantidad de partes o materias primas o mercancías equivalentes a aquellas importadas pagando todas las obligaciones y que fueron usadas para fabricar bienes que se exportaron con carácter definitivo previamente. Por tratarse esta de una importación definitiva, a

diferencia de las explicadas, los bienes importados tienen libre circulación. El término para tener este derecho son doce meses desde la fecha de embarque de la mercancía que se exporta.

El Proyecto aclara qué se entiende por mercancías equivalentes que son las que tengan idéntica descripción, calidad y características técnicas a las que fueron importadas y las nuevas deben tener el mismo tratamiento en materia de tarifas de derechos aduaneros e impuestos que las iniciales.

Para acceder a este beneficio, es indispensable que la mercancía antecedente que dé pie a la reposición se haya autorizado en los dos años anteriores a la fecha en que se presente el estudio de reposición. Además, las mercancías que dan origen al derecho tienen que haberse importado antes de la fecha en que se embarcó la mercancía de exportación por la cual se solicita la reposición y esas materias importadas tienen que participar en el proceso de producción de los bienes que se exportan. Adicionalmente, es requisito que en la declaración de exportación se indique que se trata de una operación correspondiente a este régimen, salvo que sea la primera que da origen a una reposición posterior y se debe decir el porcentaje de agregado nacional y el mecanismo de reposición según el artículo 179 del Decreto Ley 444 de 1967.

El Proyecto de Estatuto Aduanero, a diferencia de los antecedentes legislativos explicados, establece que las mercancías que se pueden importar por este régimen son aquellas que se sometan a un proceso de transformación o elaboración, que se incorporen en el bien final o que se consuman en el proceso productivo del mismo. En contraposición, no pueden ser objeto de este régimen los bienes que tengan un carácter de auxiliares en la producción del bien, los repuestos y útiles de recambio si no se incorporan o no son usados directamente en el bien objeto de exportación, excepto si se tratan de objetos que sean por sí solas partes principales del proceso de fabricación.

De un modo igual que en la regulación anterior, se consagra la posibilidad de que el derecho a la reposición se ceda por el exportador al productor de los bienes exportados o al que importó las materias primas o a un tercero, para que ellos se beneficien, así las materias primas importadas no las usen en la fabricación de bienes cuyo destino sea la exportación, basta que se utilicen en el proceso productivo de bienes que sí se usen en la fabricación de bienes de exportación.

Por otro lado, el Proyecto de Estatuto Aduanero establece unas condiciones especiales para los usuarios de los programas de los artículos 172, 173 y 174 del Decreto Ley 444 de 1967, que deben ser personas naturales o jurídicas con el

carácter de empresarios productores, exportadores o comercializadores, o bien, pueden ser entidades sin ánimo de lucro, siempre que importen bienes objeto de dichos programas con el fin de realizar una exportación, dependiendo del caso. En ese mismo sentido, se permitió que se constituyeran asociaciones empresariales de acuerdo a los lineamientos de la DIAN y las obligaciones aduaneras, en ese caso, serán solidarias y recaen sobre las personas naturales o jurídicas que integren la asociación.

En el Proyecto de decreto, además de los requisitos generales para que una persona pueda constituirse como operador de comercio exterior, a las personas jurídicas autorizadas para desarrollar los programas del Decreto Ley 444 de 1967 se les exige que no presenten incumplimiento por las obligaciones adquiridas en desarrollo de un programa del mencionado Decreto al momento de presentar la solicitud y no haber sido objeto de terminación unilateral en desarrollo de los programas en los últimos cinco años. Como se explicó anteriormente, los usuarios de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación de los artículos 172, 173 y 174 pueden ser personas naturales o jurídicas, por tanto no se entiende si estas últimas no tienen estos requisitos especiales porque el artículo sólo hace mención a las personas jurídicas. Asimismo, el artículo 92 que trata sobre estos requisitos especiales, dice “los programas previstos en el Decreto Ley 444 de 1967”, en el cual se entiende incluido aquél amparado en el artículo 179 del mismo, aunque cuando se explicó el alcance de los usuarios de los programas de ese Decreto, no se hace referencia al artículo 179. Cabe destacar, que en ninguno de los artículos que hace referencia a los usuarios de los programas del Decreto Ley 444 de 1967 se hace mención a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación de servicios consagrados en el Decreto 2331 de 2001, por lo que no queda claro si éstos deben cumplir con los requisitos y características mencionados o no.

Por último, el Proyecto de Decreto establece unas obligaciones especiales para las personas jurídicas, no se habla de naturales, para desarrollar los programas del Decreto Ley 444 de 1967: (i) presentarle a la DIAN los estudios de demostración sobre importaciones, consumos y exportaciones; (ii) adoptar un control sistematizado de inventarios de materias primas y producto final, mantener la información actualizada y disponible, sin perjuicio de los reportes semestrales que se tienen que presentar; y (iii) informarle a la DIAN cualquier hecho que afecte los compromisos de exportación.

Después de haber analizado el Proyecto de Decreto, debe decirse que introduce modificaciones importantes en cuanto a la forma de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, pero sustancialmente se sigue haciendo

una remisión al Decreto Ley 444 de 1967. Es importante resaltar que el Proyecto propende por la reactivación del Plan Vallejo tratándose de importaciones de bienes de capital que estaban suspendidas desde el año 2006, pese a los compromisos de Colombia ante la OMC y que el Plan Vallejo sea considerado por muchos como una subvención.

Conclusiones

Luego del estudio de los antecedentes legislativos del Plan Vallejo, de la normatividad vigente y del Proyecto de Estatuto Aduanero, debe necesariamente concluirse que las definiciones creadas en el Decreto Ley 444 de 1967 se mantienen hasta la fecha y continuarán siendo las mismas de llegarse a expedir un nuevo Estatuto Aduanero basado en el Proyecto publicado el 29 de mayo de 2013. En toda la legislación referente al tema, sin ser ajeno el Proyecto de Estatuto Aduanero, se hace referencia a los mismos artículos que contienen las diferentes modalidades de Plan Vallejo, las modificaciones pretenden darle un nuevo alcance a los sistemas estableciendo o retirando requisitos pero la finalidad esencial que se buscaba con la reglamentación original de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación se ve clara durante todo el desarrollo normativo.

El Proyecto de Estatuto Aduanero pretende facilitar los trámites, como se ve desde la exposición de motivos, acatando la tendencia internacional marcada por la Organización Mundial de Aduanas. La regulación de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación no es ajena a esta tendencia pues se busca facilitar el acceso a estos programas desde el punto de vista de la aprobación de los mismos, no obstante se crean exigencias estrictas en lo relacionado con las obligaciones del importador, las causales de incumplimiento y las sanciones procedentes.

Además el Proyecto hace una reforma estructural al sistema, se cambian de nombre las antiguas modalidades de importación y se reorganizan de acuerdo a la admisión temporal o definitiva que se vaya a hacer de los bienes que se importan. Por otro lado, el Proyecto de decreto publicado el 29 de mayo de 2013 define elementos importantes que antes no estaban regulados, tales como las mercancías equivalentes y las acciones a emprender cuando existan residuos y desperdicios.

Por último, es muy importante resaltar que el Proyecto de Estatuto revive una modalidad Plan Vallejo para bienes de capital que se encontraba suspendida en cumplimiento de compromisos de Colombia frente a la Organización Mundial

del Comercio por ser considerados como una subvención. Es así como deberá esperarse a la expedición del Estatuto Aduanero y a una posterior reglamentación para determinar si definitivamente se mantiene suspendido el modelo o si por el contrario se infringirán los compromisos internacionalmente adquiridos.

Referencias

Camargo, J. M. (2009). *Derecho aduanero colombiano*. Bogotá: Legis Editores S.A.

Consejo Directivo de Comercio Exterior. (1981). Resolución 23.

Decreto 2331. (2001).

Decreto 2685 o Estatuto Aduanero. (1999).

Decreto 558. (1982).

Decreto 631. (1985).

Decreto 688. (1967).

Decreto 992. (1981).

Decreto Ley 444. (1967).

Garay, L. J. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. (B. V. República, Ed.) Recuperado el 28 de Febrero de 2014, de Banco de la República:
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>

INCOMEX. (1981). Resolución 1366.

INCOMEX. (1981). Resolución 2960.

INCOMEX. (1990). Resolución 4747.

INCOMEX. (1991). Resolución 4406.

Instituto Colombiano de Comercio Exterior. (Junio de 1999). Plan Vallejo siglo XXI: Extiende beneficios y reduce trámites. *Incomex Sin Fronteras*(10), 68-70.

Legislación Económica Ltda. (Diciembre de 1990). Plan Vallejo: nuevas normas para los sistemas de importación-exportación. *Legislación Económica*, 77(917), 665-676.

- Legislación Económica Ltda. (30 de Octubre de 1991). Programas de Plan Vallejo: modificaciones. *Legislación Económica*, 79(937), 765-769.
- Legislación Económica Ltda. (15 de Diciembre de 2001). Modalidades aduaneras de importación: Códigos. *Legislación*, 99(1180), 1194-1208.
- Legislación Económica Ltda. (15 de Diciembre de 2001). Sistema Especial de Importación-Exportación. Servicios. *Legislación*, 99(1180), 1210-1216.
- Legislación Económica Ltda. (15 de Febrero de 2003). Régimen de importación: Código de modalidades aduaneras. *Legislación*, 102(1208), 308-325.
- Lewin & Willis Abogados. (Febrero de 2003). Boletín Legal de Comercio Internacional. *I(4)*. Bogotá D.C., Colombia: Lewin & Willis Abogados.
- Ministerio de Comercio Exterior. (2003). Resolución 11.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (1982). *Sistemas Especiales de Importación-Exportación. Plan Vallejo. Estatuto Orgánico*. (Segunda edición ed.). Bogotá, Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Organización Mundial del Comercio. (13 de Diciembre de 2002). Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
- Proyecto de Estatuto Aduanero Publicado el 29 de Mayo de 2013*. (29 de Mayo de 2013). Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2013/Proyectos/Estatuto_Aduanero_Publicado_Mayo_29_de_2013.pdf
- Reglamento General de Aduanas número 334. (1981).
- Vallejo Arbeláez, J. (1994). ¿Cómo nació el Plan Vallejo? *Nueva Frontera*, 19(986), 17-19.