



**EL SISTEMA ADUANERO COLOMBIANO A PRÓPOSITO DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE REGLAS DE ORIGEN EN LOS ACUERDOS COMERCIALES.**

**COLOMBIA'S CUSTOMS SYSTEM FOR THE IMPLEMENTATION OF RULES OF
ORIGIN IN TRADE AGREEMENTS.**

ARIHANA NOMESQUE HERNANDEZ

Asesor

Gloria Estela Zapata Serna

(Abogada)

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de abogado

Pregrado en Derecho

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad Pontificia Bolivariana

Medellín

2021

Declaración de originalidad

Fecha: 1 de junio de 2021.

Nombre del estudiante: Arihana Nomesque Hernandez.

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.

”.

Arihana Nomesque H.

Firma del estudiante:

Sumario

Resumen, Abstract ,Introducción, Capítulo I, organizaciones y procedencia de las normas de origen, concepto de las Normas de Origen, Clasificación de las normas de origen, solución de conflictos entre países que apliquen Reglas de Origen en sus tratados internacionales, capítulo II, aplicación de las Reglas de Origen en acuerdos colombianos suscritos por Colombia, procedimiento de revisión de Origen en Colombia, evasión arancelaria y problemáticas de las Normas de Origen, conclusiones, referencias.

Resumen

Los acuerdos comerciales o tratados de libre comercio celebrados o suscritos entre países han requerido a través de los años ciertas reglamentaciones que permitan que su ejercicio sea idóneo, son cada vez más las regulaciones que pretenden evitar los abusos y discriminaciones dentro del campo del comercio internacional, sobre todo aquellas que gozan de un carácter proteccionista. Todas estas regulaciones influyen hasta cierto punto en el Sistema Operativo de Aduanas, debido a que mediante este sistema se ejerce un control sobre las mercancías que son importadas o exportadas en un país y ello se hace de acuerdo con las normas que son expedidas en materia de comercio exterior y normas que son aplicadas por concepto de acuerdos o tratados comerciales

Particularmente hallamos las denominadas normas de Origen contempladas en el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC y que son objeto de estudio del presente trabajo de grado, que tiene como principal objetivo contemplar cómo son aplicadas a los tratados de libre comercio y cuál es su influencia una vez se aplican al sistema de aduanas.

Abstract

Over the years, trade agreements or free trade treaties entered into or signed between countries have required certain regulations to ensure that they are properly exercised. Currently, there are more and more regulations aimed at preventing abuses and discrimination in the field of international trade, especially those of a protectionist nature. All these regulations influence to a certain extent the Customs Operating System, since this system controls the goods that are imported or exported in a country and this is done in accordance with the rules that are issued on foreign trade and rules that are applied under trade agreements or treaties. Particularly, we find the so-called rules of origin contemplated in the WTO Agreement on Rules of Origin, which are the object of study of this paper, whose main objective is to contemplate how they are

applied to free trade agreements and what is their influence once they are applied to the customs system.

Palabras claves: *Normas de Origen, Derecho Aduanero, Comercio Exterior, Tratados de Libre Comercio.*

Keywords: *Rules of Origin, Customs Law, International Trade, Free Trade Agreements.*

1. Introducción

Las reglas de origen son reconocidas dentro del ámbito del derecho internacional por ser aplicables a los acuerdos comerciales celebrados entre distintos países con el objetivo de ser partidarios de múltiples beneficios, estas garantizan que los países parte de un acuerdo tengan preferencias antes que cualquier país que también produce los mismos bienes y que solo ha realizado una transformación minúscula en los países que si hacen parte del acuerdo comercial, estas normas gozan de cierto carácter proteccionista ya que el propósito de las mismas es evitar el contrabando de productos, los engaños comerciales o la evasión del pago de aranceles, sin embargo, recientemente son objeto de discusión, debido a que se cree que las mismas son usadas para evadir impuestos y acceder a mercados internacionales de manera desleal. (De La Reza, 2002)

Se expondrán las regulaciones pertinentes para las normas de origen y que deben ser tomadas en cuenta por los países que las suscriben, pues estos conceptos, convenios y leyes trazan el punto de partida para la aplicación de estas. A pesar de que exista una regulación sustanciosa, no son de muy fácil aplicación por lo que requieren de varios requisitos y procedimientos para que los productos objeto de un acuerdo comercial entre distintos países sean calificados bajo estas reglas, pues para la negociación de las mismas, los países pueden disponer solo de dos opciones; una que se refiere a negociar respecto de todos los productos que harán parte del acuerdo o individualizando cada producto del acuerdo, lo anterior se hace con el objetivo de establecer el lugar en el que se ha producido el bien y así determinar un tratamiento arancelario.

Durante el desarrollo del presente trabajo se expondrán dos posturas que hacen referencia al tema de aplicación de normas de origen, una de ellas mucho más popular y aceptada que la otra, pues en el ámbito del comercio exterior, el derecho internacional y el sistema de aduanas se comparte comúnmente que estas normas son del carácter proteccionista que se menciona al inicio y pues una parte de esta misma comunidad difiere de ello, enunciando que se estas no están siendo usadas conforme a la finalidad para la cual creadas, dentro de los conceptos que estos autores exponen en sus posturas hallamos la desviación del comercio y el de la monopolización del mercado, como esta

es la posición a la cual se adhiere el trabajo en cuestión, dichos conceptos serán de suma importancia para explicar la problemática que se pretende interpretar, de la misma forma que se apoyara de la tesis de doctrinantes como; German A. De la Reza y N. David Palmeter.

Por otro lado, el presente trabajo de grado pretende dar claridad sobre la aplicación de las reglas de origen en los tratados comerciales y como estas influyen el ámbito operativo del sistema de Aduanas en Colombia, refiriéndose a los beneficios que estas proponen a los tratados comerciales que las instrumentan, concretamente a la reducción arancelaria antes mencionada, que obtiene un país por ser partidario de una regla de origen, la cual consiste en la disminución de los gravámenes atribuidos a las importaciones, para ello se hará un especial énfasis en la distinción de las normas de origen preferenciales y no preferenciales, así como en la creación, funcionamiento y aplicación de las mismas, pues en su mayoría son las normas preferenciales las que proporcionan estos beneficios.

Analógicamente se expondrán tratados comerciales suscritos por Colombia que no precisan normas de origen preferenciales, para así comparar las políticas comerciales de los tratados que las incluyen y de los que no con el objetivo de explorar si existe un desequilibrio para los acuerdos que no cuentan con la implementación, actualmente en Colombia estas normas son vigentes en acuerdos comerciales como:

- Aladi
- G2
- CAN
- MERCOSUR
- Triángulo Norte

Además, se realizará un breve análisis del funcionamiento del sistema de aduanas y sus procedimientos con productos que cuentan con una denominación de origen como consecuencia de un tratado de libre comercio que las incluye, pues las operaciones de este sistema pueden ofrecer variaciones de acuerdo con si se incluyen estas normas,

como es el caso de la expedición del certificado de denominación de origen mediante el cual se debe conceder poder a un agente de aduana.

Con este trabajo se pretende visibilizar uno de los problemas menos reconocidos y poco hablados dentro del comercio internacional, pero que recientemente ha tomado vías dentro del ámbito de aplicación de los acuerdos comerciales, para que así los agentes del comercio no pierdan el objeto de los acuerdos y evitar las malas prácticas dentro del comercio internacional, teniendo en cuenta que, el comercio es uno de los principales motores para el desarrollo de los países.

2. Capítulo I – Generalidades de las reglas de origen

Este primer capítulo pretende dar claridad sobre los conceptos más usados durante el desarrollo del presente trabajo, pues es necesario conocer de cada uno para posteriormente profundizar en aspectos de fondo como lo son las problemáticas que subyacen del uso inapropiado de las normas de origen o el funcionamiento del sistema de aduanas a partir de la aplicación de las reglas.

Para proporcionar dicha claridad se acudirá a herramientas importantes como lo son las organizaciones internacionales que emiten conceptos periódicamente sobre este tema o convenios que alguna vez marcaron un hito para el avance de las citadas normas.

2.1. Organización y procedencia de las normas de origen

La OMC, Organización mundial del comercio, dentro de sus múltiples funciones y labores, se encarga de regular uno de los objetos de estudio del que versa el presente estudio, es decir, las reglas de origen, esta labor la desempeña a través de comunicados, documentos oficiales, publicaciones o reuniones realizadas por la misma organización, entre otras cosas la OMC cuenta con una de las bases de datos más reconocidas por recopilar información a gran escala sobre estas normas reconocida como La Origin Facilitator, entre otras bases de datos importante hallamos la OMA, Organización mundial de Aduanas, y el ITC, Centro de Comercio Internacional.

Igualmente, uno de los documentos más sobresalientes para el estudio en cuestión es el GATT, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, estos documentos se distinguen por signaturas o temas, los cuales refieren al comercio internacional de mercancías, fueron publicados por la OMC hace algunos años y su relevancia radica que en ellos se plasmaron las normas de origen de una manera más sólida, pues se le reconoció un mayor campo de aplicación dentro del comercio internacional

2.2. Concepto de las normas de origen

Las reglas de origen hacen referencia a un conjunto de criterios establecidos en los acuerdos comerciales para determinar el lugar de creación o producción de un producto, esta acción específica se conoce como denominación de origen, y sus titulares suelen ser los Estados en cabeza de la Super Intendencia de Industria y Comercio, el cual es el claro ejemplo de nuestro país, sin embargo, la SIC cuenta con la facultad de delegar la administración de las denominaciones de origen a entidades públicas o privadas que se dediquen a la producción o explotación de los productos que se registren con una denominación de origen.

Así mismo todo lo relacionado con denominación de origen y sus criterios se hallan contemplados en el Convenio de Kyoto de 18 de mayo de 1973, el cual busca “la armonización y simplificación de los regímenes aduaneros”, establece todos los requisitos necesarios para determinar que un producto es originario, actualmente son nueve los criterios que facilitan establecer lo anterior.

De la misma forma existen documentos que acreditan el origen de un producto, el certificado de origen es un formulario que permite identificar las mercancías a las autoridades competentes y certifican que los productos que versan en el mismo son originarios de un país en específico, (Contreras Carvajal, 2001).

Los países que acuerdan reglas de origen en su mayoría lo hacen con la finalidad de obtener un beneficio o preferencia arancelaria para los productos que están siendo comercializados dentro de esos tratados, por esta razón aquellos productos con los que se pretenda un beneficio arancelario deben estar sujetos rigurosamente a los criterios ya fijados en las reglas de origen respectivas, las cuales pueden ser:

1. Productos elaborados a partir de insumos originarios
2. Productos elaborados con insumos originarios y no originarios, pero que en últimas, el proceso productivo sea considerado un proceso sustantivo de agregación de valor por lo cual el producto sea considerado originario, para establecer lo anterior, los acuerdos comerciales presentan una serie de criterios para el beneficio arancelario.

Además de los beneficios arancelarios obtenidos con la aplicación de las reglas de origen, también se accede a derechos antidumping y compensatorios, mantenimiento de sistemas de cuotas y estadísticas comerciales, esto último facilita la recopilación de cifras comerciales de un país.

Y quizás uno de los efectos más controversiales por la aplicación de las presentes normas, es la denominada evasión, la cual es realizada por ciertos países para evadir cuotas y manipular el uso de las reglas de origen con el objetivo de ingresar a mercados extranjeros con productos subvalorados (Contreras Carvajal, 2001)

2.3. Clasificación de las normas de origen

Las reglas pueden ser clasificadas en dos tipos:

- I. Preferenciales
- II. No preferenciales

Las reglas de origen no preferenciales son aquellas que se aplican a los tratados comerciales que no cuentan con ningún tipo de beneficio arancelario, es decir, cuando los intercambios comerciales se realizan en beneficio de la nación más favorecida, este principio se establece con miras a evitar la discriminación entre países que suscriben un acuerdo comercial, esto quiere decir que si se concede un beneficio a alguno de los países miembros se deberá conceder dicho beneficio a los demás países que también suscribieron el acuerdo, sin embargo, este principio cuenta con sus excepciones

Los países que no han expedido legislación específica para las reglas de origen no preferenciales deben aplicar las mismas para la implementación de políticas comerciales, como el antidumping y las etiquetas que plasman la determinación de origen.

Dentro de los acuerdos de la OMC sobre las mencionadas normas, se ha establecido negociar respecto de estas armoniosamente, en otros términos, todos los países que sean miembros de la OMC están obligados a aplicar las normas generales para aquellos casos en que hayan empleado normas de origen no preferenciales, Colombia, por

ejemplo, ha notificado a la OMC en dos ocasiones sobre la aplicación de normas no preferenciales, una en el año 1995 y otra en el año 2018.

El acuerdo de la OMC sobre las normas de origen ha establecido que la armonización debe realizarse de conformidad a un conjunto de principios basados en la transparencia y objetividad, los cuales al ser aplicados evitan restricciones o alteraciones en el mercado internacional, estos principios son aplicados sobre todo a los acuerdos comerciales para no crear impedimentos o abusos con la creación de las reglas de origen

Por otro lado, las reglas de origen preferenciales son aquellas aplicables en los tratados comerciales independientemente de que los beneficios que se adquieran sean o no recíprocos

Cuando estos beneficios son recíprocos, los acuerdos deben estar formados de conformidad con las disciplinas generales del Anexo II del Acuerdo sobre Normas de Origen

Por el contrario, para aquellas que no son recíprocas, los miembros de la OMC han adoptado disciplinas adicionales como lo es la Decisión Ministerial de Bali 2013 relativa a las Normas de Origen para los países menos adelantados PMA, establece una serie de directrices multilaterales para las Normas de Origen, tienen por objeto facilitar que las exportaciones de los PMA puedan acogerse a preferencias y con esto permitir que los países puedan acceder a las oportunidades dentro de los mercados que disponen.

2.4. Solución de conflictos entre países que apliquen reglas de origen en sus tratados internacionales

Entre tanto, cuando surjan conflictos o diferencias donde las reglas de origen sean protagonistas, se deberán resolver dichas diferencias mediante las instituciones que se han creado para lo mismo, como es el caso del Comité de Normas de Origen, el cual estará integrado por un miembro de cada país que se encuentre suscrito al acuerdo, es obligación del comité reunirse una vez al año, y las veces que sean necesarias para solucionar conflictos, y deberán someterse a lo establecido el artículo XXIII del GATT de 1994.

De forma similar se establece un Comité Técnico de normas de origen que estará bajo la supervisión del Consejo de Cooperación Aduanera CCA, ambos comités actúan de manera conjunta en la toma de decisiones en las que medien normas de origen.

Si bien las normas de origen son un objeto de estudio bastante amplio, repleto de áreas de conocimiento distintas al derecho como lo son la economía o los negocios internacionales, los conceptos anteriormente presentados bastarán para la comprensión y el desarrollo del trabajo en cuestión, puesto que para el enfoque de estudio realizado no se requiere hacer una extensión de estos, la conceptualización presentada permitirá que el lector entienda fácilmente los puntos más importantes.

3. Capítulo II

Este capítulo da un gran salto de la parte general a la más particular en cuanto al objeto de estudio del presente trabajo, esta vez no solo se enfocara en las generalidades de las normas de origen sino que ampliara su objeto a la aplicación de las mismas en dos de los acuerdos más importantes que Colombia ha suscrito y que ha obtenido beneficios arancelarios con ocasión de la implementación de normas de origen, para ello se estudiará el tipo de reglas de origen usadas en dichos acuerdos y los bienes o servicios que cuentan con la denominación de origen respectiva.

De manera similar se identificará el funcionamiento del sistema aduanero en relación con los procedimientos de normas de origen, es decir, todo lo relativo a la expedición de certificados de origen, elaboración y prestación de la declaración de origen, con miras a establecer cómo es el movimiento de los tramites mencionados en las aduanas y determinar si son procedimientos sencillos o complejos de cumplir para los países que pretendan que un producto objeto de un acuerdo sea declarado bajo la denominación de origen.

En último lugar se expondrán las problemáticas que con el tiempo han surgido con la aplicación de las normas de origen en los tratados, y con ello nos referimos principalmente a la evasión arancelaria, por lo cual se hizo relevante estudiar el funcionamiento del sistema aduanero en pro de la aplicación de las mencionadas normas,

pues con esto será más sencillo realizar un análisis de cómo pueden interferir estos problemas desde el ámbito práctico de la aplicación de las normas.

3.1. Aplicación de las reglas de origen en acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

La política de comercio exterior en Colombia ha buscado expandir sus relaciones comerciales no solo con países con los cuales no tiene ningún tipo de relación comercial sino también con los países con los que ya la posee, para ello, desde el periodo comprendido entre el año 2006 y 2010 inició un Plan de Desarrollo, como indica el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MCIT, dirigido a crear una estrategia en materia de acuerdos internacionales con el propósito de generar un ambiente jurídico estable que permita aumentar la actividad comercial y la inversión nacional y extranjera, dicho plan de desarrollo se estructuró en las negociaciones de acuerdos comerciales para la diversificación del mercado.

A propósito es importante recordar lo que se entiende por tratado de libre comercio y es básicamente un acuerdo comercial entre dos o más países celebrado con la intención de facilitar el comercio, adecuando mejores condiciones para el intercambio de bienes o servicios y trazando como principal objetivo la reducción o eliminación de impuestos arancelarios, por esta razón, Colombia actualmente busca ser partícipe de varios tratados de libre comercio y así obtener los beneficios que estos facilitan.

Colombia actualmente cuenta con 17 acuerdos o tratados de libre comercio entre ellos participan 65 países y 1.500 millones de compradores, esta información es brindada anualmente por PROCOLOMBIA, que es una entidad encargada del desarrollo del turismo y la inversión extranjera en el país.

Con referencia a los tratados de libre comercio suscritos por Colombia y actualmente vigentes, en este trabajo corresponderá examinar dos de los mismos, con el objeto de realizar un estudio de la aplicación de las reglas de origen.

En primer lugar, el acuerdo de promoción comercial celebrado entre Colombia y Canadá, el cual fue firmado en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, aprobado mediante la Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009 por el Congreso de la República y con entrada en vigor

el 15 de agosto de 2011, como bien indica el acuerdo, la finalidad del mismo es “crear un espacio libre de restricciones en busca del crecimiento y el desarrollo económico continuo de los países signatarios”, este acuerdo está compuesto por tres acuerdos independientes que se relacionan entre sí; el acuerdo de libre comercio que está compuesto por las disciplinas comerciales que regirán en ambos países, el acuerdo de cooperación laboral, que se refiere a todas las disposiciones o normas que regirán a los trabajadores y los derechos en pro de la protección de los mismos, y el acuerdo sobre medio ambiente, que está compuesto por las normas de protección ambiental que regirán para cada territorio.

Este acuerdo esta creado bajo el marco de los principios de trato nacional, de la nación más favorecida y transparencia, además está compuesto por 23 capítulos cada uno destinado a los aspectos más importantes del acuerdo. Respecto al tema que nos interesa, reglas de origen, es regulado en el capítulo IV, nombrado como “procedimientos de origen y facilitación del comercio”, en lo relacionado a este se plasma la realización de la certificación de origen, la cual, para este tratado, establece que el certificado de origen debe ser plasmado a más tardar en la entrada en vigor del acuerdo y que podrá ser modificado por las partes de manera posterior.

Como se propone en el acuerdo, cada una las partes tiene ciertas obligaciones con las importaciones y exportaciones, entre las obligaciones de los importadores, hallamos la posibilidad que tiene cada una de las partes de exigir a un importador dentro de su territorio que solicite trato arancelario preferencial para mercancías importadas a su territorio desde el territorio de la otra parte, siempre y cuando se realice una declaración por escrito de que el producto posee una denominación de origen, teniendo como prueba la certificación de origen, y cualquier otra documentación relativa a la mercancía que resulte necesaria.

El acuerdo también dispone que para los casos en los que una mercancía sea declarada como originaria, pero no se haya solicitado el tratamiento arancelario preferencial en la importación, la parte importadora permitirá al importador, dentro de un periodo de no menos de un año a partir de la fecha de la importación, presentar una solicitud de preferencia arancelaria y solicitar un reembolso de los aranceles pagados en exceso

como resultado de no haber pedido el tratamiento arancelario al producto que fue calificado como originario.

Por otro lado, el artículo 404 del presente capítulo del acuerdo, establece que una de las obligaciones que tiene el exportador cuando en su territorio haya entregado un certificado de origen y tenga razones para creer que el certificado de origen contiene o está basado en información incorrecta, el exportador o productor notificará prontamente por escrito cualquier cambio que pudiera afectar la exactitud o validez del certificado de origen a todas las personas a quienes el exportador o productor haya proporcionado el certificado de origen.

En todo caso el acuerdo plantea que las reglas de origen son aplicadas con el objeto de facilitar el comercio, que dentro del tratado se evidenciara en el tratamiento arancelario preferencial y en los procesos de importación y exportación de mercancías, planeando procedimientos eficientes para reducir el costo para ambos, el desarrollo de modificaciones que resulten importantes en los procedimientos siempre y cuando la parte realice consultas previas a la implementación, ante los representantes de la comunidad comercial de la misma parte.

Como complemento del presente capítulo, también se versará sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia), el cual fue firmado el 25 de noviembre de 2008, aprobado por la Ley 1372 el 7 de enero de 2010 por el Congreso de la República y con entrada en vigor el 1 de julio de 2011, este tratado tiene como objetivo estimular la protección de los derechos de los trabajadores, del medio ambiente y la superación de la pobreza, incluye compromisos sobre el comercio de tránsito de personas, servicios, comercio electrónico, normalización técnica, propiedad intelectual, entre otros.

En cuanto a las reglas de origen y facilitación del comercio se pactaron normas favorables para Colombia en los sectores químico, textil confecciones, y calzado, se implementaron procedimientos aduaneros simplificados, sistemas de administración de riesgos, sistematización de las aduanas y la expedición de resoluciones anticipadas.

El acuerdo cuenta con 13 capítulos, que están referidos desde disposiciones generales hasta la solución de controversias y con un total de 20 anexos que complementan los capítulos anteriores, en cuanto a las reglas de origen están se hallan establecidas en el capítulo 2 y en el anexo V, entre los aspectos más importantes de la aplicación de las normas de origen, está el establecimiento de un subcomité de reglas de origen, procedimientos aduaneros y facilitación del comercio, dentro de las funciones del subcomité está el intercambio de información, revisar los desarrollos, preparar enmiendas técnicas relacionadas con los anexos de reglas de origen y cooperación administrativa mutua en asuntos aduaneros, facilitación del comercio, entre otros.

También se establece en el acuerdo que cada parte deberá aplicar a la contratación pública las reglas de origen a las mercaderías respectivas, y Colombia desgravará sus aranceles aduaneros a las importaciones de productos originarios de los Estados AELC, la eliminación de todos los aranceles aduaneros a las importaciones de productos originarios de Colombia, tampoco se podrán introducir nuevos aranceles u otras cargas con relación a la importación de productos originarios de una parte.

3.2. Procedimiento de revisión de Origen en Colombia

Se le denomina revisión de origen a aquel procedimiento en el cual la autoridad aduanera de un país en el que se importaron mercancías con aplicación de tratamiento arancelario preferencial acude al exportador o productor del producto con el objetivo de verificar que se hayan cumplido las reglas de origen de los acuerdos correspondientes (TLCAN, 1992)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), ha publicado a través de su página web, todo lo relacionado a las normas y procedimientos de origen de mercancías. Para efectos de practicidad nos enfocaremos específicamente en algunas regulaciones aduaneras en materia de origen, funciones asignadas a la DIAN relacionadas con el origen de mercancías y algunas normas de aplicación general en los procedimientos aduaneros de origen de mercancías.

La DIAN divide los procedimientos aduaneros en materia de origen en exportaciones e importaciones colombianas, estos procedimientos están fundamentados en las funciones

relativas al origen de las mercancías que fueron conferidas a la DIAN mediante el Decreto 4176 de noviembre 11 de 2011.

En cuanto a los procedimientos que deben ser seguidos en las importaciones hallamos el estudio que debe ser realizado de las certificaciones de origen, las cuales son presentadas por los productores con la finalidad de ilustrar el criterio de calificación de Origen que corresponde al producto, de conformidad con las normas de Origen que se hayan establecido en el acuerdo, para así determinar que dicha certificación si cumple con los requerimientos. Además, se debe cumplir con la verificación de las mercancías exportadas por Colombia con la finalidad de establecer que cumplen con las reglas de origen del acuerdo, y finalmente se solicita la expedición de pruebas de origen por solicitud de los exportadores colombianos, teniendo como base la declaración de origen presentada por los productores.

Como dispone el artículo 311 del Decreto 1165 de 2019, existen excepciones a la presentación de la prueba de origen y esto sucede en aquellas importaciones que corresponden a las excepciones establecidas en un acuerdo comercial en vigor para Colombia, pero dicha excepción no excluye el cumplimiento de las demás normas de origen pactadas en el acuerdo comercial correspondiente.

Por un lado, en las importaciones colombianas se debe verificar el cumplimiento de los requisitos acordados en el tratado que corresponda en las solicitudes de trato preferencial arancelario aplicado en las declaraciones de importación aduanera, luego de que se realice la importación se deberá comprobar el cumplimiento de los requisitos del acuerdo comercial que se hallen en la solicitud de trato arancelario preferencial, también se obligan a expedir resoluciones anticipadas con relación a la calificación originaria de las mercancías que serán importadas a Colombia, lo cual puede ser tanto a solicitud del exportador en el exterior o del importador en Colombia.

También encontramos como participes de este procedimiento a las instituciones encargadas de dirigir los mismos en Colombia, las cuales son;

La subdirección de gestión técnica Aduanera, el Artículo 28 del Decreto 4048 de 2008 le asigna ciertas funciones, entre ellas, la de administrar los procesos técnico aduaneros

relacionados con las normas de origen, proyectar actos administrativos relacionados con normas de origen, expedir clasificaciones arancelarias de oficio o a petición de parte.

Coordinación del servicio de Origen, el Artículo 40 de la Resolución 11 de noviembre 4 de 2008, le confiere varias funciones, entre ellas, asesorar a la Entidad y demás Instituciones del Estado en lo concerniente a la definición y aplicación de políticas relacionadas con las normas de origen, elaborar estudios de carácter general en materia de origen de las mercancías, expedir actos administrativos propios de la dependencia.

Direcciones seccionales de Aduanas, el artículo 39 del Decreto 4048 de 2008 le asigna las siguientes funciones; cumplir y hacer cumplir las normas que regulen los regímenes y procedimientos tributarios, aduaneros y cambiarios, prevenir, reprimir, investigar y sancionar las infracciones a la legislación tributaria, aduanera y cambiaria en su territorio.

Las autoridades de los países de importación y las autoridades de los países de exportación cooperan administrativamente en este procedimiento, las primeras se encargan de registrar y monitorear a los exportadores, excluyen a los exportadores que no cumplan las reglas de origen y realizan verificación de origen, mientras que las segundas contribuyen ya sea verificando la prueba documental, solicitando información adicional y también realizan verificación de origen en el país de exportación.

Tanto la parte importadora como la parte exportadora pueden realizar la verificación de origen mediante solicitudes escritas de información al importador, exportador o productor, cuestionarios escritos dirigidos a todas las partes del procedimiento, visitando las instalaciones de un exportador o productor en el territorio de la otra parte, incluso ambas partes pueden pactar otros procedimientos para la verificación.

Las partes pueden negar el trato arancelario preferencial, cuando en el procedimiento no se haya respondido a las solicitudes y cuestionarios en un tiempo prudente, cuando no se otorgue consentimiento dentro de los 30 días calendario siguientes para realizar visitas a las instalaciones y cuando se presenten certificaciones falsas sobre el origen del producto.

El Decreto 1165 de 2019 en su artículo 639 establece que en caso de presentarse infracciones aduaneras con ocasión al incumplimiento de normas de origen se deberá

imponer de acuerdo con los tratados comerciales ratificados y aprobados por Colombia, y en los casos que dichos acuerdos no prevean sanciones se podrían imponer las siguientes; si se comprueba que el declarante realiza el procedimiento de acuerdo a un tratamiento arancelario preferencial sin tener la prueba de origen o teniéndola se le niegue dicho tratamiento porque la mercancía no clasifica como originaria, la sanción se estipulara como el cien por ciento (100%) de los impuestos aduaneros dejados de pagar. Cuando la prueba de origen no sea vigente al momento de la presentación y declaración aduanera, la sanción será equivalente al treinta por ciento (30%) de los impuestos aduaneros no pagados. Cuando en un procedimiento de verificación de origen de mercancías exportadas se compruebe que un productor o exportador ha expedido pruebas de origen para una mercancía que no cumpla con los requisitos señaladas para ser considerada como originaria, la sanción será de la suspensión de la facultad de certificar el origen de la mercancía para la cual se determino el incumplimiento hasta que logre demostrarse que la mercancía cumpla con todos los requisitos.

Todos estos procedimientos están determinados por las aduanas de cada país, sin embargo, pueden ser modificados de acuerdo con lo que las partes hayan pactado en los acuerdos comerciales, siempre y cuando estos estén ratificados y aprobados.

3.3. Evasión arancelaria y problemáticas de las Normas de Origen

Los impuestos aduaneros son según el Estatuto Aduanero Colombiano,

Todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos antidumping o compensatorios y todo pago que se fije o se exija, directa o indirectamente por la importación de mercancías al territorio aduanero nacional o en relación con dicha importación, toda clase de derechos de timbre o gravámenes que se exijan o se tasen respecto a los documentos requeridos para la importación o, que, en cualquier otra forma, tuvieren relación con la misma (Quintero Rodriguez , 2014., pág. 4)

Los aranceles son un tipo de impuesto o derecho aduanero, aplicados a las importaciones, con ellos se proporciona una ventaja al país productor de mercancías en materia de precios con respecto a las mercancías similares importadas, estos aranceles constituyen una fuente de ingresos para los gobiernos (OMC, 2014 citado en Quintero

Rodriguez , 2014.), los aranceles serán cobrados de acuerdo a unas tarifas las cuales dependen del tipo de bien y del país de origen de las mercancías, siendo este ultimo factor uno de los requisitos para pactar normas de origen en los acuerdos comerciales.

En cuanto a la evasión arancelaria puede estar asociada a las importaciones, que es aquella evasión que se produce por la subvaloración en el precio, la sub-declaración de cantidades o el cambio en la clasificación arancelaria de bienes importados con la finalidad de evitar el pago de los gravámenes aduaneros. Por otro lado, está la evasión que se produce en las operaciones de exportación, aquella que se relaciona con la exportación de servicios profesionales y la sobrevaloración de las exportaciones para efectos de obtener mayores devoluciones de IVA (Bonilla, 2014, pág. 3)

La evasión arancelaria valiéndose las normas de origen se presenta cuando se realiza el cambio de origen de un producto con el objetivo de reducir el monto de los impuestos, que corresponderían al verdadero origen de la mercancía por otro de menor valor y de determinados países de origen, los cuales tienen un mayor nivel de corrupción, contrabando, o cuentan con una legislación menos rigurosa u otros problemas que pueden afectar la veracidad del valor declarado en el punto de llegada (Bonilla, 2014). Estos son problemas que son altamente reconocidos en la práctica y por ello en países como Chile, se ha querido brindar soluciones para identificar las zonas de riesgo, con el acompañamiento de expertos en la materia que puedan guiar la investigación, y una vez definida la investigación, es necesaria la realización de auditorías sorpresa en los distintos puntos aduaneros para así obtener datos estadísticos reales (Bonilla, 2014).

De acuerdo con doce de los miembros pertenecientes a la OMA que respondieron sobre las irregularidades relacionadas con las normas de origen y específicamente con los criterios de dichas normas, informaron que las principales problemáticas son las relacionadas a:

1. Las entidades involucradas en la aplicación de las normas de origen preferenciales no cuentan con el suficiente conocimiento sobre las normas para cada producto específico (NPE).

2. Hay conocimiento insuficiente de los criterios de origen, no solo desde el sector comercial, sino también por parte de las autoridades que expiden los certificados de origen.
3. Y en general, no hay un buen conocimiento de las disposiciones de acumulación en los ALC (OMA, 2013).

Otra problemática es la que presentan las administraciones aduaneras, pues señalan que en muchas ocasiones los certificados de origen están incompletos o no contienen informaciones veraces, incluso, se han expedido certificados de origen que no cumplen las normas de origen aplicables. Y por lo que se refiere a la cooperación administrativa a efectos de verificación, las aduanas de los países importadores hallan a menudo dificultades para obtener la cooperación necesaria de las autoridades responsables de los países exportadores (OMA, 2013).

Para veintiún miembros de la OMA (60%) los procedimientos para la aplicación de las normas de origen no funcionan como se esperaba, se hallan muchas irregularidades para la verificación de pruebas de origen y en la cooperación administrativa a efectos de control (OMA, 2013).

En relación a las irregularidades con las pruebas de origen, la principal falla es que la información no se entrega completa; hay una descripción insuficiente de las mercancías en el certificado de origen o incluso no consta una descripción de las mismas, en ocasiones el contenido porcentual no se indica en los certificados de origen lo que no permite determinar el origen de las mercancías importadas, en ocasiones se presentan irregularidades más graves como la falta de correspondencia con el documento comercial, lo que se refiere a que en el certificado de origen se halle una factura diferente a la presentada por el importador o falta de coherencias entre los números de la factura y el certificado de origen (OMA, 2013).

Respecto a las irregularidades por falta de cooperación administrativas, los veintiún miembros de la OMC han expuesto que hay renuencia de las autoridades de algunos países para cooperar con la verificación de los certificados de origen, algunos Estados miembros de distintos acuerdos comerciales no responden oportunamente ante las demandas, e incluso en muchas ocasiones los resultados de verificación no respetan los

plazos establecidos (OMA, 2013). La OMA propone ante esta irregularidad un sistema de verificación directo, es decir que las aduanas de los países importadores podrían considerar más práctico ponerse en contacto con el exportador o visitar por sí mismas las instalaciones de los productores, con el objetivo de llegar a la información y obtenerla, pero para ello, es necesario examinar la cuestión y hallar un equilibrio en relación con las legislaciones nacionales cuando se vayan a introducir dichos métodos.

Respecto a las irregularidades en los procedimientos, la OMA estima conveniente considerar la introducción del uso de los sistemas de autocertificación.

En definitiva, las normas de origen pueden ser objeto de manipulación, como se evidencia en la formulación de normas de origen para productos específicos, pues es una tarea que está a cargo de especialistas quienes, con frecuencia, son representantes de las industrias a quienes les afecta el asunto, de manera que esto ofrece la oportunidad de ejercer presión para ser protegidos y evitar la competencia. (Palmer, 1993)

También como se evidencia en los informes proporcionados por la OMA, los criterios para determinar el origen de los productos y la certificación de origen son susceptibles de manipulación y más en los sistemas en los que los procedimientos son precarios y no se cuenta con suficiente conocimiento para advertir dichas irregularidades. Más que hallar la problemática en las normas de origen, estas se presentan en los procedimientos mal realizados y en la falta de diligencia por parte de las autoridades administrativas para la correcta aplicación de las normas, incluso se puede alegar cierta corrupción de las mismas autoridades administrativas por ser cómplices muchas veces de estos actos.

Conclusión

Al inicio de esta investigación las ideas a propósito de la regulación de las reglas de origen distaban de los resultados de la misma, pues se tenía como hipótesis que había muy poca regulación de estas y respecto de la regulación existente se consideraban muy rigurosas, sin embargo, con el desarrollo de este trabajo se evidencia que la regulación no es poca, sino que por el contrario estas normas están muy bien reguladas por cada ente y organismo que debe intervenir en la creación y aplicación de las mismas.

De la misma manera se pensaba que la problemática recaía en que por falta de regulación los importadores y exportadores hacían originario un producto que no cumplía con todos los requisitos para declarar su certificación de origen, afirmación que con esta investigación también cambio.

Uno de los grandes ejemplos para asegurar la regulación está en la Organización Mundial del Comercio la cual se ha encargado de regular indudablemente todo lo relacionado con las normas de origen, iniciando desde su creación e implementación en los acuerdos comerciales hasta distintos procedimientos para las certificaciones de origen de productos o mercancías, formularios, sanciones, y normatividades referentes para la clasificación que se hace de las mismas, es decir, en normas de origen preferentes y no preferentes, sin embargo, algo que también se hace indudable es que hay asuntos prácticos referentes a la implementación de las mismas, que no caben dentro de la esfera regulatoria de la OMC y de cada una de las legislaciones que las han reglamentado, pues se evidencia un problema que va más allá de lo que puede ser regulado o sancionado mediante estas normas. Y este problema recae en la corrupción prevista en el manejo de los procedimientos aduaneros y no en las mismas normas de origen.

Pese a lo anterior, las normas de origen en su mayor aplicación se hacen desde su carácter proteccionista y de colaboración entre países que suscriben un acuerdo o tratado comercial y que las pactan con el objeto de disminuir impuestos arancelarios en los distintos sistemas de aduanas, pues no se puede negar que esto es un punto atractivo para la agilización y puesta del comercio de los países que las acuerdan, no cabiendo duda de que no es sencillo predicar el origen de un producto por medio de la utilización de estas normas, y con ello nos referimos, al inmenso papeleo probatorio y de gestión que deben realizar tanto importadores y exportadores para que un producto pueda ser clasificado como originario, dejando en evidencia la seriedad con la que se deben realizar estos procedimientos, que pueden parecer estrictos pero que se hacen necesarios para evitar todo mal uso de las mismas.

Colombia por ejemplo es un país que ha optado en los distintos tratados comerciales suscritos con otros países, la implementación de estas normas, y del estudio realizado en este trabajo de algunos de esos acuerdos, se evidencia que cada tratado maneja un

apartado exclusivo para la regulación de las normas de origen, que es bastante específico y que prueba que el problema que tal vez puede adjudicárseles a estas normas no es por falta de regulación sino como ya se ha enfatizado antes son propios de las personas encargadas de realizar las certificaciones de origen de los productos, que consignan información falsa o errónea para poder así lograr una rebaja arancelaria con un producto que no es realmente originario, si bien este es un problema que en principio puede ser resuelto por las mismas entidades que se encargan de realizar las revisiones de todas las solicitudes para la certificación de origen, la corrupción también puede llegar hasta estas instancias dejando pasar por alto estas falsedades.

Alejándonos un poco de la perspectiva de la corrupción que podría predicarse de los procedimientos aduaneros, podemos también concluir que una falla que se presenta para con la implementación de las mencionadas normas, es la falta de capacitación que tienen algunos funcionarios para realizar los procedimientos exigibles en la formalización del origen de productos, como bien lo destaca la OMA con el incumplimiento en los plazos establecidos para realizar gestiones o la falta de cooperación entre entidades administrativas para realizar las verificaciones de lo consignado en las solicitudes.

Como bien denota el contenido de este trabajo los resultados fueron totalmente distintos a los pensados en un inicio, la corrupción y la falta de capacitación terminan siendo las verdaderas problemáticas por las cuales el sistema aduanero a traviesa a propósito de la implementación de estas normas en los acuerdos comerciales suscritos entre países.

Referencias

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT (1987), *La historia del Grupo Consultivo de los Dieciocho: Nota de la Secretaría*. Documento MTN.GNG/NG14/W/5.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT (1989a), *Funcionamiento del Sistema del GATT: Decisiones de 12 de abril de 1989*. Documento L/6490.

Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA). *Aprobado mediante Ley 1372 del 7 de enero de 2010*. Entrada en vigor 01 de julio de 2011.

Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Canadá. *Aprobado mediante la Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009*. Entrada en vigor 15 de agosto de 2011.

Bonilla, C. A. (2014). *Análisis de la Evasión Aduanera en Importaciones*.

Contreras Carvajal, M. (2001). *Las reglas de Origen, sus efectos y consecuencias*. Veracruz, México.

Convenio de Kyoto, 2006, *Organización Mundial de Aduanas (OMA), Kyoto, el 18 de mayo de 1973*.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1990), Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues. Nueva York: Naciones Unidas.

De La Reza, G. A. (2002). *Reglas de origen y desviación del comercio*. México.

Decreto 4048 de 2008, *Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*. 22 de octubre de 2008. D.O. No.47.150.

Decreto 4176 de 2011, *Por el cual se reasignan unas funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y a la Superintendencia de Industria y Comercio, y se dictan otras disposiciones*. 03 de noviembre de 2011. D.O. No. 48242.

Decreto 1165 de 2019. *Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013*. 02 de julio de 2019. D.O. No. 51002.

Decreto 4048 de 2008. *Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*. 22 de octubre de 2008. D.O. No. 47.150.

Ley 1372 de 2010. *Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC”, el “Memorando de Entendimiento relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC” y el “Canje de Notas respecto del Capítulo 4 del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC”, suscritos en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de dos mil ocho; el “Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza”, hecho en*

Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el “Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia”, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el “Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega”, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008. 07 de enero de 2010. D.O. No. 47585.

Ley 1363 de 2009. Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia” del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”. 09 de diciembre de 2009. D.O. No. 47558.

OMA. (2013). Estudio tipológico de las irregularidades en materia de origen.

OMC. (1995). Acuerdo sobre Normas de Origen.

Palmer, D. (1993). Pacific regional trade liberalization and rules of origin. Journal of World Trade.

Quintero Rodriguez , L. M. (2014.). EL RECAUDO POR IMPORTACIONES DESDE LA APERTURA DE LOS AÑOS 90 EN COLOMBIA. Bogotá, Colombia.

Resolución 11 de noviembre 4 de 2008. Por la cual se crean Grupos Internos de Trabajo y se asignan funciones en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. 4 de noviembre de 2008. D.O. No. 47.163.

Resolución 253 de noviembre 21 de 2013. *Por la cual se modifica la resolución No 013485 del 29 de diciembre de 2011.* 26 de noviembre de 2013. D.O. No. 48.986.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). 17 de diciembre de 1992, entrada en vigor el 1 de enero de 1994