

**El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) promulgado por la Organización
Mundial de Comercio y su aplicación en el nuevo Estatuto Aduanero Colombiano,
Decreto 1165 de 2019**

Esneider Alejandro Flórez Díaz

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Economía, Administración y Negocios
Facultad de Negocios Internacionales
Negocios internacionales
Medellín
2020

El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) promulgado por la Organización Mundial de Comercio y su aplicación en el nuevo Estatuto Aduanero Colombiano, Decreto 1165 de 2019

Esneider Alejandro Florez Diaz

Trabajo de grado para optar al título de Negociador Internacional

Asesor

Gustavo Londoño Ossa

Abogado. Master en Relaciones Internacionales Iberoamericanas, Especialista en Ciencias Fiscales, Especialista en Gerencia de Mercadeo. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Aduanero (ICDA)

Universidad Pontificia Bolivariana

Escuela de Economía, Administración y Negocios

Facultad de Negocios Internacionales

Negocios internacionales

Medellín

2020

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. OBJETIVO GENERAL	7
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
2. METODOLOGÍA.....	7
3. RESULTADOS.....	8
3.1. CAPÍTULO 1. LAS TENDENCIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL QUE IMPACTAN ACTUALMENTE EN LA REGULACIÓN ADUANERA NACIONAL E INTERNACIONAL.	8
3.2. CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DEL ACUERDO DE FACILITACIÓN DE COMERCIO (AFC) PROMULGADO POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC).....	19
3.3. CAPÍTULO 3. MECANISMOS DE FACILITACIÓN ADOPTADOS POR EL ESTATUTO ADUANERO COLOMBIANO, DECRETO 1165 DE 2019 SOBRE OPERACIONES DE COMERCIO INTERNACIONAL.....	31
3.4. CAPÍTULO 4. APLICACIÓN DEL AFC PROMULGADO POR LA OMC EN EL DECRETO 1165 DE 2019.....	38
4. CONCLUSIONES	46
5. RECOMENDACIONES.....	47
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

Lista de figuras

Figura 1. América Latina, número de documentos necesarios.

Figura 2. Volumen de documentos y trámites.

Figura 3. América Latina costo por contenedor (US \$).

Lista de tablas

Tabla 1. Facilitación bajo el régimen viajero.

Tabla 2. Momentos de control aduanero.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es identificar la aplicación del Acuerdo de Facilitación de Comercio promulgado por la Organización Mundial de Comercio al interior del Estatuto Aduanero colombiano, Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, para el desarrollo de este se realizó una investigación de carácter lógico inductivo, el cual se dio bajo la revisión documental teniendo en cuenta lineamientos nacionales e internacionales para promover las dinámicas facilitación del comercio. El texto está compuesto por cuatro epígrafes donde se analizan las tendencias del Comercio Internacional que impactan actualmente en la regulación aduanera nacional e internacional. Se identifica la aplicación del Acuerdo de Facilitación de Comercio promulgado por la OMC en el Decreto 1165 de 2019, se analizan los mecanismos de facilitación adoptados por el estatuto aduanero colombiano y por último se hace un análisis del Decreto 1165 de 2019 sobre operaciones de comercio internacional. Finalmente, después de comparar los preceptos del Acuerdo de Facilitación de Comercio promulgado por la OMC y el Decreto 1165 de 2019, se evidencia que, en la normatividad nacional, por lo menos desde la regulación existe aplicación del Acuerdo.

Palabras clave: Legislación; Colombia; Comercio internacional; Seguridad del transporte, Logística

1. Introducción

El marco legislativo colombiano, ha buscado siempre mantenerse a la vanguardia de los estándares mundiales, en especial en lo que va del Siglo XXI. Aun así, difícilmente la legislación puede estar a tono con el día a día, puesto que las regulaciones en muchas oportunidades entran después de las acciones. Las aduanas no son indistintas a dicha situación, los riesgos y la facilitación han sido un reto constante del trasegar aduanero, que iniciaron este siglo con el Decreto 2685 de 1999, quien fue durante más de 15 años, la ley marco bajo la cuales se realizan actuaciones aduaneras. Sin embargo, este a medida del tiempo fue quedando relegado de las dinámicas del comercio internacional en el sistema global, lo cual hizo que el comercio internacional no tuviera ni dinámicas de facilitación, ni seguridad a nivel global.

Con la expedición primero del Decreto 390 de 2016 (un decreto que buscó tener una dinámica más actual de las aduanas) y, posteriormente del Decreto 1165 de 2019, la normatividad aduanera colombiana ha pretendido plasmar en los regímenes aduaneros las tendencias del comercio internacional sobre Seguridad (Control) y Facilitación.

El presente trabajo de investigación, asumiendo en concreto el tema de facilitación, pretende determinar, si efectivamente el tema de facilitación de comercio internacional, materializado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través del Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC), ha sido considerado dentro de la normatividad aduanera colombiana, específicamente en el Decreto 1165 de julio de 2019, derogando a su vez el Decreto 390 de 2016 y el Decreto 2685 de 1999. Para así poder dar respuesta a la pregunta de investigación la cual es, ¿Cómo el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la Organización Mundial de Comercio aplica en el estatuto aduanero colombiano, Decreto 1165 del 2 de julio de 2019? Se estableció el objetivo de este trabajo el cual es identificar la aplicación del Acuerdo de Facilitación de Comercio promulgado por la Organización Mundial de Comercio al interior del Estatuto Aduanero colombiano, Decreto 1165 del 2 de julio de 2019.

Debido a las novedades mencionadas con anterioridad, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la Organización Mundial de Comercio

aplica en el estatuto aduanero colombiano, Decreto 1165 del 2 de julio de 2019? A su vez, para dar respuesta, se determinan los objetivos relacionados con tanto con el Acuerdo de Facilitación de Comercio como con el Decreto 1165 de 2019 y la relación entre ambos.

1.1.Objetivo general

Detallar la aplicación del Acuerdo de Facilitación de Comercio promulgado por la Organización Mundial de Comercio al interior del Estatuto Aduanero colombiano, Decreto 1165 del 2 de julio de 2019.

1.2.Objetivos específicos

- Relacionar las tendencias del Comercio Internacional que impactan actualmente en la regulación aduanera nacional e internacional.
- Describir el Acuerdo de Facilitación del Comercio promulgado por la Organización Mundial del Comercio.
- Identificar en el Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, los mecanismos de facilitación adoptados por el Estatuto Aduanero colombiano para las operaciones de comercio internacional.

2. Metodología

El presente trabajo se basa en una investigación de tipo cualitativo, pues se enfoca en comprender fenómenos y explorarlos desde la perspectiva del contexto (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 358). Además, porque la investigación pretende profundizar en las relaciones que se encuentran en temas de facilitación de comercio entre el Decreto 1165 de 2019 y el Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC).

En cuanto a su alcance, esta investigación lo considera exploratorio, puesto que el Decreto 1165 de julio 2 de 2019 por su novedad, ha sido poco tratado, reconociendo que, si bien ha sido referenciado académicamente en aulas, seminarios y conversatorios, pocos trabajos investigativos se han realizado sobre su contenido. También posee un alcance descriptivo porque busca especificar, analizar y describir las características y recoger información de los conceptos a tratar (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 92).

La investigación parte del concepto general de tendencias en comercio exterior, relacionando argumentativamente las dos (2) que son aceptadas en el contexto internacional: Facilitación y Control/seguridad. Posteriormente, el trabajo se concentra en la tendencia de facilitación y describe como esta es llevada a rango de norma a través del Acuerdo de Facilitación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a nivel nacional en el Decreto 1165 de 2019, detallando en consecuencia su aplicación en la legislación aduanera colombiana.

Conforme a lo anterior, la presente investigación contempla un corte de carácter lógico inductiva, ya que se busca establecer conclusiones generales basándose en hechos específicos recopilados mediante la observación de los documentos (Dávila, 2006, pág. 185). Es así, como para temas de esta investigación se parte del Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC) y del Decreto 1165 de 2019, para buscar conclusiones acerca de la facilitación de comercio en Colombia.

En el proceso investigativo la codificación teórica de este texto es de carácter abierta, puesto que los datos son comparados evidenciando las adopciones de procesos, la comparación de ellos y la diferenciación de los mismos (Quilaqueo & San Martín, 2008). Este proceso no precisa de una teoría para aplicar sus conceptos, aun así, con el fin de tener un instrumento investigativo más certero se evitó el sesgo metodológico a través de la revisión documental.

3. Resultados

3.1. Capítulo 1. Las tendencias del Comercio Internacional que impactan actualmente en la regulación aduanera nacional e internacional.

Antecedentes de las Tendencias de Comercio Internacional

El denominado convenio de Kyoto, Convenio Internacional Sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, adoptado el 18 de mayo de 1973, vigente desde 1974 y modificado definitivamente en el año 1999, nace como un instrumento de carácter internacional con el propósito de reducir discrepancias en los regímenes aduaneros, generando una armonización en los sistemas de distintas naciones y facilitando el comercio internacional y todos los intercambios relacionados con el sector externo de la economía. Dentro del convenio internacional además de la facilitación se propende por la simplificación

de regímenes y prácticas aduaneras, el cual va de la mano del concepto de la cooperación internacional entre las naciones (Araújo, 2005).

Con base en lo anterior, el convenio de Kyoto sirve para el desarrollo y la construcción de regímenes aduaneros modernos que proporcionen facilitación y agilización dentro del comercio internacional, promoviendo de igual forma, mecanismos para el control aduanero permanente, promoviendo el uso de TIC's, cuidado con el medio ambiente y la gestión contra el terrorismo y el lavado de activos, entre otros (Acosta Strobel & Londoño Ossa, 2015).

Desde el convenio de Kyoto, se han presentado muchos mecanismos que han sido vanguardista para el comercio internacional y el desarrollo aduaneros, destacándose algunos principios como:

- Implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneras a fin de incrementar su eficacia y rendimiento.
- La puesta a disposición de las partes interesadas de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, regímenes y prácticas aduaneras.
- Adopción de técnicas modernas tales como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, así como el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información.
- Cooperación, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales.
- Acceso de las partes afectadas a los recursos administrativos y judiciales de fácil implementación (Asociación Latinoamericana de Integración, 2013)

Actualidad de las tendencias

A partir del 11 de septiembre de 2001, con ocasión de los atentados terroristas acaecidos en los Estados Unidos, el concepto de seguridad se transformó, convirtiendo al terrorismo en el delito prevalente en la mayoría de los Estados e incluso, generando un debate de la soberanía de las relaciones internacionales en algunos procesos de integración existentes (Londoño Ossa & Acosta Strobel, 2020).

A nivel internacional, diferentes organismos fueron adoptando medidas y reglamentando aspectos relacionados con la seguridad global. Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien el 8 de septiembre de 2006, aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. La estrategia venía acompañada, además, por un Plan de Acción, instrumento necesario para reforzar las medidas para combatir el terrorismo a nivel mundial. “Esas medidas prácticas abarcan una amplia gama, desde fortalecer la capacidad del Estado para repeler amenazas terroristas, hasta coordinar mejor las actividades del sistema de las Naciones Unidas contra el terrorismo”. (ONU, 2006)

La Resolución 60/288, aprobada por la Asamblea General de la ONU, genera medidas para prevenir el terrorismo y la financiación del mismo, contempladas en anexo al Plan de Acción, entre las que se destacan (UNODC, 2009):

- Cooperar plenamente en la lucha contra el terrorismo de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional con el fin de localizar, negar refugio y someter a la acción de la justicia, según el principio de extradición o enjuiciamiento, a toda persona que apoye, facilite, participe o trate de participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o proporcione refugio;
- Asegurar que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados o extraditados, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho nacional e internacional. A tal efecto, se debe procurar concertar y aplicar acuerdos de asistencia judicial mutua y extradición y fortalecer la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley; (...)
- Intensificar la cooperación, según proceda, para intercambiar información oportuna y fidedigna respecto de la prevención del terrorismo y la lucha contra él;
- Intensificar la coordinación y la cooperación entre los Estados en la lucha contra los delitos que puedan guardar relación con el terrorismo, incluido el narcotráfico, el comercio ilícito de armas, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear, químico, biológico, radiológico y otros materiales potencialmente letales;(...)
- Adoptar las medidas apropiadas, antes de conceder asilo, para verificar que el solicitante no haya participado en actividades terroristas;(...)
- Intensificar los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, según proceda, para mejorar los controles fronterizos y aduaneros a fin de prevenir y detectar el desplazamiento de terroristas y prevenir y

detectar el tráfico ilícito de, entre otras cosas, armas pequeñas y armas ligeras, municiones y explosivos convencionales, y armas y materiales nucleares, químicos, biológicos o radiológicos, reconociendo al mismo tiempo que los Estados tal vez necesiten asistencia a esos efectos;

- Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto (...)
- Seguir trabajando en el sistema de las Naciones Unidas para apoyar la reforma y la modernización de los sistemas, instalaciones e instituciones de control de fronteras a escala nacional, regional e internacional;
- Alentar a la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial de Aduanas y la Organización de Aviación Civil Internacional a reforzar la cooperación entre ellas, colaborar con los Estados para detectar cualesquiera deficiencias nacionales en el ámbito de la seguridad del transporte y prestar asistencia, cuando se solicite, para subsanarlas (UNODC, 2009);

Por otra parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tiene como función principal ocuparse de las normas que rigen el comercio a nivel global basada en el principio de facilitación de comercio, también se establecieron cambios a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001. Según Londoño Ossa y Montoya Rivas (2014), estos permitieron comprender que era necesario reforzar y quizás modificar el concepto de seguridad en la movilización de mercancías, dado que, dentro de una operación de comercio, se podrían incorporar elementos que atentaran contra la seguridad de los países y su soberanía; segundo, que actividades ilícitas, podrían presentarse de manera creciente en el tránsito de mercancías perjudiciales para el medio ambiente y la salud o, en algunos países, afectar directamente la estabilidad de algunos sectores de su economía. De ahí que, la OMC también regulara en torno a la seguridad de las operaciones de comercio exterior a partir de los atentados del 2001.

En junio de 2005, los Directores Generales de Aduana, en representación de los Miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) adoptaron el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE), con el fin de alcanzar un régimen comercial más seguro con un enfoque más colaborativo entre las aduanas y las empresas

incorporando así la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) (Organización Mundial de Aduanas, 2018).

A nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Decisión 671, por la cual se adopta la Decisión sobre Armonización de los Regímenes Aduaneros – 2007, señala que en cada uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina aplican los regímenes aduaneros de acuerdo con su legislación nacional. Estos países, a su vez, son miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y más allá de que en muchos casos no hayan adoptado el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto, Revisado de 1999); varias prácticas recomendadas han sido tomadas en cuenta por la legislación comunitaria y nacional de los Países Miembro (Organización Mundial de Comercio, 1999; Comunidad Andina de Naciones, 2013).

En conclusión, se puede entender que, a nivel de la comunidad aduanera, se acepta el objetivo de modernizar y simplificar el lenguaje aduanero, sin que ello implique dar aplicación al concepto de seguridad en el comercio internacional.

Marco SAFE

En junio de 2005, los Directores Generales de Aduana en representación de los Miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) adoptaron el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE). El Marco SAFE tiene por finalidad: establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial; permitir una gestión integral de la cadena logística; ampliar la participación de las Aduanas frente a los desafíos de las nuevas tendencias en el comercio mundial; reforzar la cooperación entre las Aduanas para una mayor capacidad de detección de envíos de alto riesgo; reforzar la cooperación entre aduanas y el sector privado; fomentar la agilización de circulación internacional de mercancías con cadenas logísticas seguras; entre otras. (Organización Mundial de Aduanas, 2013).

El Marco SAFE consagra los siguientes objetivos:

- Crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad;
- Permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte;
- Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas para que puedan enfrentar los desafíos y aprovechen las oportunidades del siglo XXI;
- Reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo;
- Reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas;
- Promover el movimiento fluido de las mercaderías a través de cadenas logísticas internacionales (Organización Mundial de Aduanas, 2013).

Consecuencia directa de la promulgación del Marco SAFE es la creación al Operador Económico Autorizado (OEA), definido como una parte que participa en el movimiento internacional de mercaderías en representación de la Administración Aduanera o en cualquier función que esta haya autorizado, de acuerdo con las normas de seguridad de la OMA. Los Operadores Económicos Autorizados incluyen entre otros a importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales, distribuidores, operadores integrados y de depósitos (OMA, 2006).

El Operador Económico Autorizado (OEA) también se define como “la autorización otorgada por la autoridad aduanera, atendiendo los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a una empresa que demuestra estar comprometida con la seguridad en toda su cadena de suministro, mediante el cumplimiento de requisitos en materia de seguridad e historial satisfactorio de obligaciones aduaneras y fiscales, generando una serie de beneficios en sus operaciones de comercio exterior y el reconocimiento como una empresa segura tanto para sus asociados de negocios como para las autoridades de control. (DIAN, 2015)”

Reformas a la legislación Aduanera a nivel internacional y nacional

a. Internacional

De acuerdo con lo expuesto por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), diversos países abocaron las recomendaciones, pautas y directrices dadas por estas organizaciones y comenzaron a modificar su legislación aduanera interna en aras de evidenciar en sus textos normativos los conceptos de seguridad y facilitación en el comercio internacional.

Por ejemplo, Londoño Ossa & Montoya Rivas (2014), refiriéndose a las modificaciones normativas de México, señaló que para la legislación aduanera planteada para ese país, vigente desde el 2014, se advierte que “las nuevas medidas tienen un carácter general y como objetivo, facilitar y simplificar los procedimientos aduaneros, empleando los adelantos tecnológicos e impulsando la competencia entre diversos proveedores de servicios, brindar herramientas y mecanismos que procuren la eficiencia en el control y la fiscalización aduanera, pero sobre todo dotar de certeza jurídica a los usuarios del comercio exterior”.

Siguiendo la tendencia, la ley aduanera de México incorporó medidas de facilitación y simplificación, reducción costos de transacción, incorporación el sistema electrónico aduanero, reducción del tiempo en la práctica del reconocimiento aduanero (inspección), estableciendo que las propias empresas podrían hacer el despacho de mercancías en las fronteras (Londoño Ossa & Montoya Rivas, 2014).

Pero México igualmente incorpora la figura del Operador Económico Autorizado al cual denominó “Esquema de Empresas Certificadas”, para lo cual, como mínimo, se debe demostrar a quienes aspiren a esta certificación: Planeación de la seguridad en la cadena de suministros, seguridad física, controles de acceso físico, selección y contratación de socios comerciales, seguridad de procesos, procedimientos documentados en gestión aduanera, vigilancia de la seguridad de los vehículos de carga, contenedores, remolques o semirremolques y, registro y evaluación de las personas contratadas y por contratar, dentro de un marco de seguridad personal (Londoño Ossa & Montoya Rivas, 2014)

En un contexto similar, el director de la Dirección General de Aduanas de la República Dominicana, Rafael Camilo (2011), al referirse a la reforma aduanera, señaló la Ley General

de Aduana propende por una aduana eficiente, moderna y adaptada a las normas y estándares internacionales, eliminando la dispersión en la legislación aduanera, concentrando todos los aspectos legales en un solo texto y que los regímenes aduaneros estén acordes a las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)”.

En Panamá, la autoridad aduanera de igual manera estableció el “Sistema de Gestión Aduanera” y la inspección intrusiva, con lo cual se mantiene la tendencia de facilitación, pero a su vez de control sobre las operaciones de comercio exterior. (Londoño Ossa & Montoya Rivas, 2014)

El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Immigration and Customs Enforcement o ICE), creado en marzo de 2003, perteneciente al Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security o DHS), la cual a su vez fue creada tras el 11 de septiembre de 2001 para combinar las dependencias de la ley del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service o INS) y el antiguo Servicio de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Customs Service), básicamente surge con un solo fin: Proteger a Estados Unidos de ataques terroristas. La labor de ICE se concentra en identificar las actividades criminales y eliminar los puntos que representan una amenaza para la seguridad fronteriza, económica, de transporte e infraestructura de Estados Unidos. La ICE incluye además a la Oficina de Investigaciones de Seguridad Interna (HSI), la cual se dedica a investigaciones de asuntos relacionados con el contrabando de narcóticos, armas y otros tipos de contrabando, crímenes financieros y violaciones a las leyes de exportación, crímenes cibernéticos, crímenes de inmigración, violaciones a los derechos humanos, además de tráfico y contrabando humano (U.S. Customs and Border Protection, 2014).

Como se observa, la creación de ICE en Estados Unidos es también el resultado de lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001, como también la constitución del C-TPAT, definida como una iniciativa conjunta entre el gobierno americano y el sector privado con el fin de construir relaciones de cooperación que fortalezcan la seguridad de toda la cadena de suministro y la seguridad en las fronteras, vinculando así importadores, transportistas, agentes de aduana, almacenes de depósito, y empresas de manufactura. En ese sentido, se podría asegurar que el

C-TPAT es el equivalente al Operador Económico Autorizado (OEA) (Londoño Ossa & Montoya Rivas, 2014).

Por su parte, la Unión Europea aprueba el Código aduanero comunitario, el cual tuvo en particular una profunda modificación en el año 2005 para enfatizar asuntos relacionados con la seguridad de los movimientos de mercancías, tiene funciones entre las que se destacan la información previa a las autoridades aduaneras y la figura del Operador Económico Autorizado (ICEX - España Exportación e Inversiones, 2017)

Se destaca también que, a partir del 1 de enero de 2011, es obligatorio el Sistema de Control de Importaciones (ICS), norma de la Unión Europea 1875 de 2006, descrita como la adopción de un sistema de gestión de riesgos a los envíos y cargas que ingresan al territorio de la Comunidad Europea, incluyendo mercancías en tránsito, bien por razones sanitarias, de seguridad, lucha contra el contrabando y medidas anti-terrorismo. Con el sistema de riesgo se busca identificar, detener y validar cualquier envío que implique un riesgo potencial (Londoño Ossa & Acosta Strobel, 2020)

b. Ley 1609 de 2013, ley aduanera colombiana.

El 2 de enero de 2013 entró a regir en Colombia la Ley 1609, “por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”, derogando la ley 6ª de 1971, la cual, después de una prolongada vigencia en el tiempo, más de cuarenta (40) años, ya era— por supuesto— necesario cambiar, ya que el comercio internacional colombiano, requería de una norma con objetivos y principios claros, propios, que de manera expresa le diera una naturaleza autónoma y no, como solía ocurrir, estuviera entremezclada con otras legislaciones como la tributaria, la administrativa, la civil e incluso la penal (Congreso de la República, 2013).

Como objetivos, la ley 1609 de 2013, estableció:

- Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica.

- Adecuar las disposiciones que regulen el Régimen de Aduanas a la política comercial del país, al fomento y protección de la producción nacional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los principios y normas del derecho Internacional.
- Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.
- Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.
- Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior (Congreso de la República, 2013).

Los objetivos enunciados, se encuentran en relación directa con lo preceptuado por el convenio de Kyoto, Convenio Internacional Sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, vigente desde 1974 y modificado definitivamente en el año 1999, soportado en el objetivo de la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneras; la puesta a disposición de las partes interesadas de toda información necesaria; la adopción de técnicas modernas que aprovechen al máximo la tecnología de la información; entre otras (Londoño Ossa & Montoya Rivas, 2014, pág. 19).

Además, la Ley 1609 de 2013, en su artículo 4º relaciona cuales son los principios que regirán las actuaciones y decisiones que en materia aduanera deben ser adoptados, a saber:

(...)

Principio de Eficiencia [, en que las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, estarán fundamentadas en el servicio ágil y oportuno que facilite y dinamice el comercio exterior].

(...)

Principio de Seguridad y Facilitación [, en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, establece que los Decretos que expida el Gobierno Nacional estarán sujetos al marco de un Sistema de Gestión del Riesgo].

Principio de Coordinación y Colaboración [, consagra la posibilidad de adelantar operaciones conjuntas entre la autoridad aduanera y el usuario aduanero].

Principio de Favorabilidad [Aplicación de la norma más favorable al usuario aún de manera oficiosa por parte de la autoridad aduanera] (Congreso de la República, 2013).

De estos principios es menester destacar el de Seguridad y Facilitación, el cual responde directamente a los objetivos de facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados de Libre Comercio y de propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior, vislumbrando un pacto entre los operadores de comercio exterior y la autoridad aduanera, de manera que, la facilitación de las operaciones de comercio exterior estarán dadas, en la medida que el usuario garantice el ejercicio de una actividad transparente, para lo cual a su interior deberá adoptar medidas de control, seguridad y protección (Castaño García, Gómez Arenas, Jiménez Sepúlveda, & Londoño Ossa, 2016).

A su vez los principios son muestra clara que dentro del ordenamiento jurídico aduanero nacional, existe una aceptación de las tendencias internacionales, como en el caso de la Resolución 60/288, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que, como antes se indicó, adopta medidas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y la modernización de los sistemas, instalaciones e instituciones de control de fronteras a escala nacional, regional e internacional. En pocas palabras, modernización y sistematización de los procesos de la autoridad aduanera (Organización Mundial de Comercio, 1999).

Cabe señalar, que antes de la expedición de la Ley 1609 de 2013, ya se habían proferido en Colombia algunas normas que comenzaron a trabajar un nuevo enfoque de seguridad y responsabilidad, caso del Decreto No. 3568 de 2011, que implementó la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), surgido, como antes se señaló, en el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global en el año 2008 (Marco SAFE), de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (Congreso de la República, 2013; Organización Mundial de Aduanas, 2013; Acosta J. A., 2014).

Debe aclararse, que más allá de la figura de Operadores Económicos Autorizados, seguridad en la operación aduanera es el soporte de la nueva normatividad aduanera. Esa certeza de operaciones limpias, deberá provenir del propio usuario aduanero, independientemente de

que no alcance la categoría de OEA, dado que, si desea que se faciliten los trámites de control de aduanas, debe administrar y gestionar el riesgo en sus operaciones. (Revista Dinero, 2011)

Con posterioridad a la expedición de la Ley Aduanera, en el año 2016 expidió el Decreto 390, el cual modificaba sustancialmente el hasta entonces conocido Estatuto Aduanero, Decreto 285 de 1989, incorporando así las tendencias de seguridad y facilitación en las operaciones de comercio internacional, sin embargo, la vigencia del Decreto 390 fue corta y en el año 2019 entra en vigencia el Decreto 1165, el cual se convierte en el actual Estatuto Aduanero colombiano (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

3.2. Capítulo 2. Descripción del Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC) promulgado por la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Facilitación de comercio

El origen de lo que hoy conocemos como Principio de Facilitación bien considerarse se dio en el Convenio de Kyoto, quien desde el año 1974 fue sentando las bases para implementar programas que buscaran la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneras con el fin de aumentar su eficacia y rendimiento (Organización Mundial de Comercio, 1999).

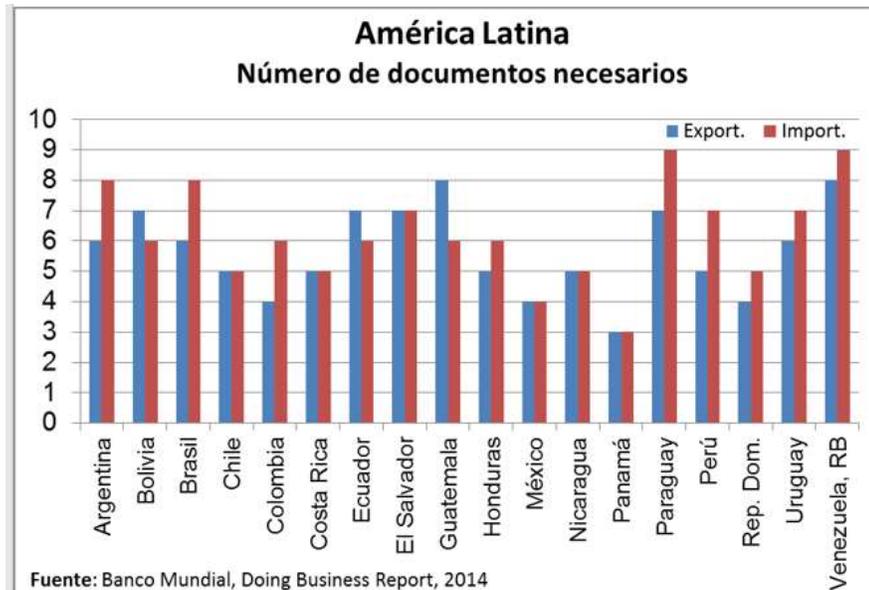
El convenio planteó la necesidad de aplicar regímenes y prácticas aduaneras de manera previsible, coherente y transparente, que se colocará a disposición de las partes interesadas, toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, regímenes y prácticas aduaneras, amén de adoptar técnicas modernas como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, aprovechando al máximo la tecnología de la información.

También estableció la necesidad de cooperar cuando sea necesario, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales e implementar normas internacionales adecuadas, con acceso de las partes afectadas a los recursos administrativos y judiciales de fácil implementación (Castaño García, Gómez Arenas, Jiménez Sepúlveda, & Londoño Ossa, 2016, págs. 11-12).

Sin embargo, es con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando la facilitación adquirió la calidad de tendencia del comercio internacional, bajo la premisa de

estar presente en todas las operaciones aduaneras siempre y cuando se adoptarán a la vez medidas de seguridad y control, sin desconocer las dificultades que ha padecido el comercio por exceso de documentación y restricciones por parte de las autoridades aduaneras.

Figura 1. Documentos necesarios para la exportación



Fuente: Banco Mundial (2014)

La gráfica describe el alto volumen de documentación requerida en procesos de importación y exportación. Colombia se ubica en importación en el rango de la mitad más uno (Banco Mundial, 2014). La realidad de las operaciones, mostraban una absoluta incertidumbre sobre el tiempo en que se demoraban los procedimientos fronterizos, creando imprevisibilidad y añadiendo costo a los negocios, lo que repercute finalmente en los consumidores de los países en los que estos al menos se lo pueden permitir. Por su parte, la incertidumbre en las cadenas de abastecimiento también actuaba como un desincentivo para los inversores potenciales, los cuáles confían en la efectividad de estas para minimizar los costos de inventario. Las empresas tienen que inmovilizar parte de su capital en costos de mantenimiento extra que son superiores a los niveles que necesitarían, todo esto atado al volumen de documentos y trámites:

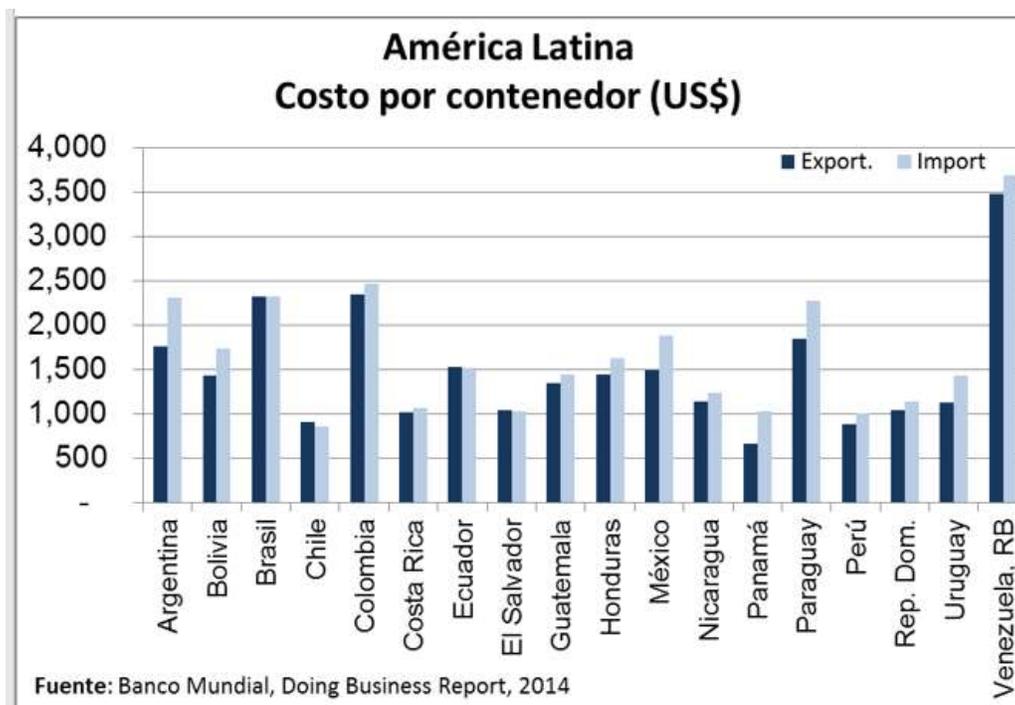
Figura 2. Volumen de documentos y tramites

	No. promedio de documentos para importar bienes	No. de días promedio para completar todos los trámites de exportación y de importación	
East Asia & Pacific	7.1	23.1	24.3
CEECAC	7.8	26.8	28.4
Middle East & North Africa	7.4	22.5	25.9
OECD	4.9	10.5	11.0

Fuente: Banco Mundial (2010)

La gráfica describe en promedios los documentos y los días de trámites en importación y exportación, atentando contra el principio de facilitación que pregonan un desaduanamiento en 48 horas. Los procedimientos ineficientes en las fronteras también añaden costos a las mismas autoridades que se encargan de controlarlas, porque, además, una inspección extremadamente pormenorizada puede retrasar la recaudación de ingresos. Cuando las autoridades están decididas a maximizar el cobro de los derechos de importación y otros impuestos fronterizos por medio de la comprobación de toda consignación que cruce la frontera se crean colas en los puestos fronterizos; y en cambio, con unos flujos de tráfico más rápidos, se podrían recaudar a posteriori de una forma más eficiente los ingresos de los comerciantes que cumplan con las normas (Banco Mundial, 2010).

Figura 3. Costo por contenedor



Fuente: Banco Mundial (2014)

Los costos en la operación de comercio exterior atentan contra los deseos de internacionalización de las empresas. La gráfica muestra costos de contenedores, ubicando a Colombia en un segundo lugar en América Latina. Por ende, la facilitación del comercio trata de simplificar no solo la documentación requerida para despachar bienes, sino también los procedimientos de las agencias en las fronteras. Al centrarse en los mayores riesgos, las agencias en las fronteras pueden acelerar el flujo de bienes a través de la frontera y con ello aumentar la recaudación. (AFC de la OMC. Una guía para los empresarios de países en desarrollo, 2013)

Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC)

El principio de facilitación se materializó sin duda en la Organización Mundial de Comercio (OMC), al fin y al cabo, esta organización cuenta con 164 miembros que representan el 98% del comercio mundial” (Organización Mundial del Comercio, 2019) y, como la misma organización lo expresa: Esta es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países y los pilares sobre los que descansan sus Acuerdos, es que han sido negociados y firmados por la mayoría de los países que participan

en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos Parlamentos (Organización Mundial del Comercio, 2019; Muriel & Acosta, 2020).

Como uno de sus objetivos principales, la OMC pretende garantizar la fluidez y facilidad de los intercambios comerciales entre países tanto desarrollados como los que están en desarrollo. Para alcanzar este objetivo, el 22 de febrero de 2017 promulgó y entró en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, AFC, como resultado de la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Bali en el año 2013 (Organización Mundial de Comercio, 2017).

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), contiene disposiciones para agilizar el movimiento, la liberación y el despacho de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito y, también establece disposiciones para la cooperación aduanera. (Sánchez, 2019).

Con lo anterior, según la OMC, se pueden reducir los costos y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías. “Se trata de una cuestión clave, ya que los costos del comercio pueden llegar a representar el equivalente a un arancel ad-Valorem del 134% en los países de altos ingresos y del 219% en los países en desarrollo” (Organización Mundial del Comercio, 2015, pág. 9)

Estructuralmente el AFC está pensado para favorecer y agilizar los movimientos que envuelven a las mercancías que se comercializan, transportan y despachan, además de establecer una cooperación entre las diferentes autoridades aduaneras o autoridades competentes en los países miembros.

Según la OMC (2019), la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC tiene potencial para aumentar las exportaciones mundiales de mercancías en 1 billón de dólares anuales, pudiendo reducir los costos comerciales en todo el mundo entre un 12,5% y un 17,5%. Los países que apliquen el AFC en su totalidad reducirán sus costos comerciales entre 1,4 y 3,9 puntos porcentuales más que los que se limiten al mínimo exigido por el AFC. Los países de ingresos bajos e ingresos medianos bajos son los que más posibilidades tienen de lograr las mayores reducciones de los costos comerciales. (OECD Policy Brief, 2015)

Estas repercusiones económicas, se dan en su mayoría, porque la aplicación del AFC logra el aumento de los siguientes factores: el volumen de comercio, la inversión extranjera, la diversificación de los mercados de exportación, los ingresos públicos, la inversión nacional y el empleo. Otros beneficios paralelos son el aumento del empleo entre las mujeres, el aumento del empleo total, la mejora del bienestar de los consumidores, el incremento de la renta per cápita y la reducción de la incidencia de la pobreza absoluta, con base en ello, la OCDE ha concluido que la reducción potencial del costo acumulativo de todos los indicadores de la facilitación del comercio es el 10 % de los costos comerciales (Organización Mundial del Comercio, 2015).

Estructura y contenido del AFC

El nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, publicado por la OMC (2017) está dividido en dos secciones: Sección I, que trata sobre las medidas de facilitación del comercio y las obligaciones; y Sección II, que se centra en los acuerdos de flexibilidad para los países en desarrollo y los países menos adelantados (también llamados "trato especial y diferenciado") (Organización Mundial del Comercio, 2019).

Los asuntos de facilitación del comercio en la Sección I están dispuestos en los 12 artículos que se indican a continuación:

Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información

Artículo 2: Publicación y consulta previa

Artículo 3: Resoluciones anticipadas

Artículo 4: Procedimientos de apelación o revisión

Artículo 5: Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

Artículo 6: Sanciones sobre las tarifas o cargos a las importaciones y exportaciones

Artículo 7: Levante y despacho de bienes

Artículo 8: Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera

Artículo 9: Movimiento de bienes para la importación bajo control aduanero

Artículo 10: Formalidades relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito

Artículo 11: Libertad de tránsito

Artículo 12: Cooperación aduanera (Organización Mundial del Comercio, 2019)

En relación con la publicación y disponibilidad de la información, los Estados miembros se obligan a publicar sin demora información específica relacionada con los requisitos y procedimientos para el despacho aduanero en la importación y la exportación. En ello se incluyen los procedimientos, formularios y documentos; tipos impositivos y tasas; normas para la clasificación y la valoración de las mercancías en aduana; normas de origen; restricciones al tránsito y procedimientos; sanciones; procedimientos de apelación; acuerdos comerciales; y acuerdos de gestión de los contingentes arancelarios. Además, los Estados miembros deben publicar esta información en internet, sobre todo los procedimientos, formularios y documentación, junto con información sobre los servicios nacionales de información, que tienen que ser designados y notificados a la OMC (Centro de Trámites Importaciones y Exportaciones, 2014).

En cuanto a la publicación y consulta previa, el acuerdo impone que los Estados miembros deben consultar a los comerciantes y otras partes interesadas antes de aprobar nuevas normativas o modificar las existentes. Estas últimas deben ser relacionadas con el movimiento, levante o despacho aduanero. También estipula que se realicen consultas entre agencias, comerciantes y otras partes interesadas dentro de su territorio.

Frente a las Resoluciones Anticipadas, se refleja ante la OMCE una de las medidas efectivas en el acuerdo sobre facilitación del comercio. Importadores y exportadores se enfrentan a menudo a decisiones contradictorias sobre la clasificación y el origen dependiendo, por ejemplo, de la oficina de aduanas para la importación o exportación, o la rotación de los oficiales de evaluación. Esta situación hace que toda la transacción comercial esté rodeada de una cierta incertidumbre, ya que todas estas decisiones tienen un impacto en las cantidades que hay que pagar y por ello en el precio final del producto. El efecto de todo ello puede ser que las cadenas de abastecimientos se trasladen a países y lugares que ofrezcan una mayor seguridad, previsibilidad y confiabilidad, lo que tendrá un impacto obvio en el desarrollo comercial. La incongruencia en las decisiones constituye una gran fuente de disputas entre la

autoridad aduanera y los comerciantes, máximo si los comerciantes recurren al soborno para obtener un mejor trato para sus bienes puede que aumente la corrupción (Organización Mundial del Comercio, 2013).

Las resoluciones anticipadas son decisiones vinculantes tomadas por las aduanas a petición del interesado, sobre aspectos específicos de los bienes, en particular sobre la clasificación y el origen de los bienes que van a importarse o exportarse. Las resoluciones anticipadas facilitan la declaración, y por tanto los procesos de levante y despacho aduanero, ya que la clasificación de los bienes ya viene determinada en la resolución anticipada, y es vinculante para todos los oficiales aduaneros por un período específico de validez, que puede ser de tres meses o un año, con lo cual se favorece la seguridad y la previsibilidad de las transacciones comerciales transfronterizas. Además, publicar los requisitos de solicitud de resoluciones anticipadas y los plazos de validez, así como información sobre cómo un solicitante puede pedir una revisión de las mismas, pueden ser de interés para otros comerciantes, lo cual agiliza el proceso de otros.

Por su parte, para el tema de procedimientos de apelación o revisión, el Acuerdo aumenta las disposiciones sobre los procedimientos de apelación o revisión, ya sean administrativos o judiciales, que estaban recogidas en el Artículo X del GATT. Aunque esto se dirige a las decisiones tomadas por las autoridades aduaneras, se anima a los Estados miembros a que extiendan estas disposiciones a otras agencias en las fronteras. Es importante que cuando un comerciante considere que una decisión u omisión de la autoridad aduanera le ha afectado directamente, esta le proporcione, si el comerciante lo solicita, una explicación de las razones de su decisión u omisión, y le ofrezca al comerciante el derecho de apelación a la autoridad competente. El propósito de este derecho de apelación es proteger a los individuos o comerciantes de las decisiones y omisiones de las aduanas que no cumplan con lo recogido en las leyes y reglamentos de las que ellas mismas son responsables de su administración y ejecución. Además, la revisión que realice la autoridad competente en la materia y el veredicto puede ser un método adecuado para garantizar la uniformidad en la aplicación de las leyes y reglamentos (Millet, 2010).

En relación con otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia, se recogen nuevas obligaciones de los Estados miembros de la OMC sobre los controles fronterizos y las inspecciones a alimentos o, bebidas. Mientras que un Estado miembro expide notificaciones y proporciona orientación para mejorar el nivel de control o inspección de dichos bienes, el artículo obliga a que el Estado miembro en cuestión establezca dichos controles o inspecciones sobre el riesgo, aplique dichas medidas de forma uniforme en los puntos de entrada relevantes, elimine los procedimientos rápidamente cuando las circunstancias ya no los justifique y publique sin dilación un anuncio en el que se indique la supresión de las medidas. También requiere que el importador o su representante autorizado estén informados en cualquier caso sobre dónde se han retenido los bienes, y si la primera prueba tiene resultado negativo, obliga al Estado miembro a realizar una segunda en el caso de que se pida.

En cuanto a las sanciones sobre las tarifas o cargos a las importaciones y exportaciones, el objetivo es limitar las tarifas y cargos al costo aproximado de los servicios prestados, de acuerdo con las obligaciones actuales del GATT. Se ha incluido el requisito de publicación junto con una cláusula en la que se pide a los Estados miembros que revisen sus tarifas y cargos periódicamente y que no exijan el pago de cargos revisados antes de que se haya publicado la información referente a los mismos. Se han incluido también disciplinas en los procesos de sanción. Estas garantizan que las sanciones se imponen solo a las personas responsables del incumplimiento de las leyes y reglamentos y previenen los conflictos de intereses en el cálculo y cobro de las sanciones y deudas. También especifican que las sanciones impuestas deberían ser proporcionales a la falta realizada, que hay que tener en cuenta las circunstancias de mitigación, que las sanciones tienen que ser comunicadas por escrito, e imponerse en un período determinado y fijo de tiempo desde que se cometió presuntamente el delito.

Un aspecto de suma importancia, por supuesto, es lo relacionado con el levante y despacho de la mercancía. En este aspecto, el Acuerdo establece los procedimientos que los Estados miembros están obligados a implementar o mantener para el levante o despacho aduanero de bienes para la importación, la exportación o el tránsito. De hecho, proporciona las mejores

prácticas en aduanas y otros procedimientos fronterizos e incluye las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, en especial las del Convenio de Kyoto.

Por su parte, el tema de tramitación previa a la llegada, es tratado para que los Estados miembros utilicen procedimientos que permitan que la gestión de la documentación, incluyendo en formato electrónico, y otros trámites, pueda realizarse antes de la llegada de los bienes importados para poder así proceder con su levante rápidamente nada más lleguen.

En el tema de pago electrónico, el acuerdo obliga a los Estados miembros, en la medida de lo posible, permitir a los comerciantes la opción de realizar los pagos de las deudas, tarifas y otros cargos aduaneros de forma electrónica (Acosta, 2014).

La separación del levante y la resolución final sobre los derechos aduaneros, es tratado previo cumplimiento de otros requisitos y pregona que los Estados miembros deben poner en práctica procedimientos que permitan el levante de los bienes para la importación y la exportación antes de que se facilite una resolución final sobre las tasas aduaneras y cargos. Puede pedirse una garantía u otra forma de pago, pero el importe de dicha garantía no puede ser mayor que la cantidad total que resulte y tiene que devolverse en el momento en el que no sea necesaria.

Un tema de mucha trascendencia dentro del marco de las tendencias del comercio internacional es la gestión del riesgo, al respecto, el AFC establece que todo Estado miembro debe, en la medida de lo posible, administrar un sistema apropiado de gestión del riesgo con el cual los controles aduaneros deberán centrarse en los envíos de alto riesgo, con lo que se permitirá el levante rápido de los envíos de bajo riesgo. Pueden aplicarse, sin embargo, controles aleatorios a cualquier envío, pero siempre manteniendo las mejores prácticas aduaneras en la gestión del riesgo. Además, se incluye, el administrar, por parte de los Estados, un sistema de auditorías a posteriori con el cual los comerciantes tendrán que someter sus cuentas a las autoridades aduaneras para demostrar así su cumplimiento con los controles aduaneros y para permitir la verificación del cumplimiento de otros requisitos normativos y, se señala, que los Estados miembros publiquen los tiempos medios de levante para demostrar a los comerciantes que los bienes no están siendo retenidos sin razón, y que

además, deben proporcionar medidas de facilitación del comercio adicionales a los operadores que cumplan los criterios específicos, también llamados "operadores autorizados" (ICCMEX, 2017).

En relación con los envíos urgentes, se deben adoptar y mantener los procedimientos para permitir el levante urgente de por lo menos aquellos bienes que han entrado en el país a través de instalaciones de carga aérea. En el mismo sentido, frente a los bienes perecederos, se debe proceder, en circunstancias normales, con el levante de estos bienes en el mínimo tiempo posible, dando la prioridad apropiada cuando se programen las comprobaciones y permitir que puedan almacenarse correctamente antes del levante, incluyendo el levante en las propias instalaciones de almacenamiento si es posible y a petición del importador.

Sobre la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, el AFC obliga a los Estados miembros a garantizar que sus autoridades y agencias responsables de los controles fronterizos y procedimientos de importación, exportación y tránsito de bienes cooperan entre ellas y coordinan sus actividades para facilitar con ello el comercio, incluyendo los siguientes puntos: Alineación de días laborables y horarios, Alineación de procedimientos y formalidades, Desarrollo y uso compartido de instalaciones comunes, Controles conjuntos y Establecimiento de puestos de control fronterizos de parada única (ICCMEX, 2017).

En el tema del movimiento de bienes para la importación bajo control aduanero, se exige a los Estados miembros permitir en la medida de lo posible que los bienes para la importación sean trasladados desde el punto de entrada hasta otra oficina aduanera bajo control aduanero, con el objetivo de acelerar el flujo de bienes en las fronteras y que los bienes sean levantados en depósitos del interior.

Las formalidades relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito, se espera sean minimizadas la incidencia y la complejidad de aquellas, por eso el AFC en cuanto este asunto trata los siguientes puntos: Formalidades y requisitos de documentación, Aceptación de copias, Uso de las normas internacionales, Ventanilla única, Inspecciones previas al embarque, Uso de agentes de aduanas, Procedimientos fronterizos comunes y requisitos de

documentación uniformes, Bienes rechazados y Admisión temporal de bienes, incluyendo aquellos para el perfeccionamiento activo y pasivo.

En cuanto a la libertad de tránsito, el Acuerdo repite la disposición ya recogida en el Artículo V del GATT en la que se indica que cualquier Estado miembro debe tratar los productos en tránsito de manera no menos favorable que si fueran transportadas a su destino sin atravesar el territorio de dicho Estado miembro (Millet, 2010).

El AFC trata la cooperación aduanera, estableciendo de forma detallada los términos y requisitos para mejorarla. Su objetivo principal es el establecimiento de un marco de cooperación que obliga a los Estados miembros a compartir información para garantizar una coordinación ordenada del control aduanero, pero con respeto a la confidencialidad de la información. Se establece los procedimientos que los Estados deben seguir cuando una autoridad aduanera necesite información que tenga otra autoridad de otro Estado para verificar una declaración de importación o exportación porque existan sospechas sobre la veracidad o precisión de la declaración. Dicha información debe ser pedida por escrito y la autoridad que reciba tal solicitud debe proporcionar la información de la manera más rápida posible. La información debe ser estrictamente confidencial y no puede revelarse sin un permiso escrito específico. Existen disposiciones sobre el aplazamiento o rechazo de la solicitud, incluyendo como razones la falta de reciprocidad en solicitudes similares.

Una disposición importante para las empresas en este tema, es que se anima a que los Estados miembros desarrollen sistemas de cumplimiento voluntarios que permitan a los importadores corregirse a sí mismos sin que ello suponga la imposición de multas, y establecer medidas mayores para aquellos comerciantes que no cumplan con la normativa vigente. Los comerciantes han indicado durante mucho tiempo que un mayor compromiso con el cumplimiento, con el respaldo de la existencia de un historial, podría ser reconocido por las autoridades aduaneras y podrían beneficiarse de la imposición de menos sanciones por infracciones técnicas menores, y con ello se podrían asignar más recursos para los procesos de gestión del riesgo para otros comerciantes. Un cumplimiento voluntario de este tipo

resultaría inevitablemente en una relación más cercana entre dichos comerciantes y las autoridades aduaneras.

Por último, el AFC crea el Comité sobre la Facilitación del Comercio, que supervisará el buen funcionamiento del acuerdo y fomentará sus objetivos.

3.3. Capítulo 3. Mecanismos de facilitación adoptados por el estatuto aduanero colombiano, Decreto 1165 de 2019 sobre operaciones de comercio internacional

Si bien, la normatividad aduanera colombiana ya venía trabajando el tema de la facilitación, en particular a través del Decreto 390 de 2016, la expedición de otras normas más los artículos que aún subsistían del Decreto 2685 de 1999, el régimen aduanero se tornaba complejo, de ahí de nuevo, la necesidad de dar claridad a un marco normativo que le diera al empresario entendimiento, al igual que a los funcionarios aduaneros. Con base en esto y de actualizar las normas nacionales, se expide el Decreto 1165 de 2019, como modelo compilatorio que a su vez trae unas modificaciones precisas con el fin de generar un lenguaje común entre las Empresas, Aduanas y Estado.

Precisamente, el Decreto 1165 de 2019, Estatuto Aduanero, consagra varios principios que son el soporte de las normas aduaneras colombianas, entre los cuales se encuentran el de seguridad y facilitación:

5. Principio de seguridad y facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior. Las actuaciones administrativas relativas al control se cumplirán en el marco de un sistema de gestión del riesgo, para promover la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio internacional.

Con tal propósito, se neutralizarán las conductas de carácter fraudulento, de contrabando y lavado de activos. Junto con las demás autoridades de control, se fortalecerá la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y de la proliferación de armas de destrucción masiva, para cuyos efectos se aplicarán los convenios de cooperación, asistencia mutua y suministro de información celebrados entre aduanas, y entre estas y el sector privado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

Bajo el marco de estos principios de fundamenta el contexto basado en los precedentes internacionales donde se reconoce el uso del Marco SAFE como pilar de la nueva estructura de las aduanas en Colombia, expedido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y que dio origen a la figura del Operador Económico Autorizado (OEA). Además, se plasman otros principios como el de Coordinación plasmado desde la Ley 1609 de 2013, que evidencia el sentido de la colaboración entre la Empresa y la Aduna, y las autoridades aduaneras entre sí, tal como lo promulga la Organización Mundial de Aduanas y la propia Organización Mundial de Comercio.

Ahora bien, al revisar varios artículos del Decreto 1165 de 2019, Estatuto Aduanero, se pueden inferir preceptos cuyo interés es dar aplicación al tema de facilitación, a saber:

En su artículo 8, al tratar las obligaciones aduaneras, busca elementos de colaboración y facilitación de las partes ante las aduanas, garantizando así la celeridad de diligencias, así como la mejora en la comunicación ante la administración aduanera.

Lo anterior, se ve reflejado de igual forma el en artículo 24, que hace referencia a los sistemas informáticos electrónicos como procedimientos para el desarrollo y la facilitación de las operaciones aduaneras, que aporten a la transmisión, la transferencia, digitalización y el uso de información de cara a las operaciones aduaneras.

Con base en esto se puede tener en cuenta que a través del análisis y sistemas de desarrollo de información en aduanas se puede facilitar los mecanismos de seguridad estatal a través de la cooperación entre aduanas, la cual se puede establecer en los leguajes armonizados como se establece en el caso de Colombia a través de la Comunidad Andina de Naciones.

En el artículo 47, se establecen las reglas de conducta de los administradores, representantes legales y agentes de aduanas y auxiliares, con el fin de promover las practicas que busquen contrarrestar conductas como contrabando, lavado de activos y financiación del terrorismo, a cambio de obtener mecanismos de facilitación.

En el dinamismo que buscan las aduanas es importante entender que existen unas obligaciones que se deben cumplir, en el caso de las agencias de aduanas existen algunos elementos que propenden el principio de facilitación, éstos son:

1. Actuar de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna en el trámite de las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera.
2. Prestar los servicios de agenciamiento aduanero, de acuerdo con el nivel de agencia de aduanas, a los Usuarios de comercio exterior que lo requieran.
9. Asistir a la práctica de las diligencias previamente ordenadas y comunicadas por la autoridad aduanera y permitir, facilitar y colaborar con la práctica de las mismas (...)
13. Reportar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o a las autoridades competentes, las operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de su actividad, relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias (...) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

En este orden de ideas, es importante entender que el ejercicio de la facilitación va de la mano de la cooperación por lo cual será de vital importancia que las organizaciones tengan un buen cumplimiento de sus obligaciones ante la administración aduanera.

Ejemplos de esa facilitación se encuentra por ejemplo al consagrar la inspección previa para cierta mercancía, con el propósito de generar mecanismos de revisión que fomenten la seguridad fronteriza antes de cumplir con todo el procedimiento de importación en zona primaria aduanera.

Artículo 52. Inspección previa de la mercancía. Previo aviso a la autoridad aduanera, el importador o la agencia de aduanas podrá efectuar la inspección previa de las mercancías importadas al Territorio Aduanero Nacional, una vez presentado el informe de descargue e inconsistencias de que trata el artículo 151 del presente decreto y con anterioridad a la presentación y aceptación de la declaración aduanera de importación.

El importador o la agencia de aduanas podrá efectuar la inspección de que trata el presente artículo, después de presentada una declaración anticipada y antes de que se active la selectividad como resultado de la aplicación del sistema de gestión del riesgo.

Cuando se haya determinado reconocimiento de carga de que trata el artículo 155 de este Decreto, podrá realizarse la inspección previa de la mercancía en el lugar de arribo, una vez culmine la diligencia de reconocimiento de carga con la continuación del trámite correspondiente. De igual manera, la inspección previa podrá realizarse una vez finalice el régimen de tránsito en la modalidad correspondiente.

La inspección previa se podrá realizar con el objeto de extraer muestras o de verificar la descripción, la cantidad, el peso, la naturaleza y el estado de la mercancía. Para el retiro de las muestras tomadas no se exigirá la presentación de una declaración aduanera por separado, a condición de que tales muestras sean incluidas en la declaración aduanera de las mercancías relativas a la carga de la cual forman parte.

Si con ocasión de la inspección previa se detectan mercancías en exceso o sobrantes respecto de las relacionadas en la factura comercial y demás documentos soporte de la operación comercial, o mercancías diferentes o con un mayor peso, deberá dejarse constancia en el documento que contenga los resultados de la inspección previa. Las mercancías en exceso o con mayor peso, así como las mercancías diferentes, podrán ser reembarcadas o ser declaradas en el régimen que corresponda, con el pago de los tributos aduaneros correspondientes, sin que haya lugar al pago de suma alguna por concepto de rescate. El documento que contenga los resultados de la inspección previa se constituye en documento soporte de la declaración aduanera.

Para todos los efectos, la mercancía sometida al tratamiento de que trata el inciso anterior, se entenderá presentada a la autoridad aduanera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

En el aforo o inspección, aparte de poder ser de carácter físico o documental, incluyo la no intrusiva, para aquellos puertos, aeropuertos o pasos de frontera que contarán con la tecnología de scanner.

El Decreto 1165 de 2019, también estableció que para la diligencia de reconocimiento de la carga deberá realizarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al momento en que se ordene su práctica y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, en el modo marítimo, verificando peso, número de bultos y estado de los mismos, sin que para ello sea procedente su apertura, sin perjuicio de que se pueda examinar la mercancía cuando por perfiles de riesgo resulte necesario (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

En cuanto al procesos de declaración de importación se establece que esta debe presentarse con un máximo de un (1) mes, conforme a lo que estipula el artículo 171. De igual forma, se permite hacer la declaración de manera anticipada a la llegada de la mercancía con una antelación no superior a quince (15) días calendario. Dicha declaración anticipada se establece como un mecanismo de agilización del comercio, el cual sirve para generar un levante en un menor tiempo, lo cual es conforme con las obligaciones del importador donde se establece que este debe permitir y facilitar la práctica de las diligencias ordenadas por la autoridad aduanera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Otro mecanismo observado en el Decreto 1165 y considerado de facilitación, son las Resoluciones Anticipadas, que, como su nombre lo indica, se solicita su expedición a la DIAN previa a la llegada de la mercancía y para dar claridad a temas como clasificación arancelaria, origen o valoración de la mercancía.

El comercio internacional no solo va en la cobertura de productos, si no que muchas veces implica la movilidad de personas, bajo esta premisa se encuentra el régimen de viajeros dentro del comercio exterior, que es la modalidad de importación de viajeros solo es aplicable a las mercancías que no constituyan expedición comercial y sean introducidas por los viajeros.

Es importante entender que no se considera de expedición comercial si son menos de 10 unidades de la misma clase de producto, de igual forma se considera que la expedición comercial no se da en caso tal que las mercancías sean regalos o bienes de carácter personal.

Tabla 1. Facilitación bajo el régimen viajero

Equipaje con franquicia del tributo único	Equipaje con pago de tributo único.
Los viajeros que ingresen al país, tendrán derecho a traer equipaje acompañado, sin registro o licencia de importación, hasta por un valor total de dos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 2.000) o su equivalente y con franquicia del tributo único.	Los viajeros que ingresen al país y acrediten una permanencia mínima en el exterior de cinco (5) días calendario, tendrán derecho a traer como equipaje acompañado o no acompañado, sin registro o licencia de importación y con el pago del tributo único

Los efectos personales que ingrese el viajero no se tendrán en cuenta para la determinación del cupo de mercancías de que trata este artículo. Sin perjuicio de las facultades de control, en caso de duda sobre el valor de las mercancías, la autoridad aduanera podrá exigir al viajero la factura o el documento que acredite que se encuentra dentro del cupo autorizado para gozar de la franquicia del tributo único.

Dentro del cupo establecido en este artículo, el viajero procedente del exterior podrá ingresar como equipaje acompañado de las mercancías adquiridas en los depósitos francos.

Cuando el viajero sea un menor de edad, el cupo para el ingreso de estas mercancías estará determinado por el porcentaje señalado en el artículo 274 de este decreto

de que trata el artículo 270 del presente decreto, hasta tres (3) unidades de cada uno de los siguientes bienes: artículos de uso doméstico sean o no eléctricos, artículos deportivos, artículos propios de la profesión, arte u oficio del viajero y hasta diez (10) unidades de la misma clase de los demás artículos para el uso personal o familiar, hasta por un valor total de tres mil dólares (USD 3.000) de los Estados Unidos de América o su equivalente en la moneda que corresponda.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019)

Es importante establecer, que bajo el artículo 274, los menores de edad Solo podrán importar mercancías hasta por un valor equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los cupos establecidos en los artículos 268 y 269 del Decreto 1165 de 2019, que en este caso sería un valor total de mil dólares (USD 1000).

Otra figura es el cabotaje especial, donde el transportista o agente marítimo, podrá solicitar la operación previa con una garantía global por un valor equivalente a doce mil ochenta y dos (12.082) Unidades de Valor Tributario (UVT). Esto implica que la autorización de esta operación se surtirá en el mismo documento de transporte dentro del término señalado en el artículo 169 del Decreto 1165 de 2019, sin que para el efecto se requiera de otro documento. La autorización que se otorgue sobre el documento de transporte hará las veces de Declaración de Tránsito Aduanero y/o Cabotaje (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Según el Artículo 576 del Decreto 1165 (2019), se establece el control aduanero recaerán sobre las operaciones de comercio exterior y los sujetos involucrados, pero esto se llevará a cabo selectivamente, empleando los medios tecnológicos, equipos de inspección, técnicas de gestión de riesgo, que logren el máximo resultado con la optimización del esfuerzo administrativo. Se utilizarán técnicas electrónicas para el intercambio de información entre las administraciones aduaneras y con otros organismos oficiales.

Lo anterior va de la mano, explica Acosta Strobel (2014), con el desarrollo de las tecnologías de la información que permiten un mayor seguimiento a las mercancías y a los poseedores de la misma, generando un mecanismo de cobertura en la gestión del riesgo contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, además de la facilitación del comercio internacional dentro del territorio colombiano.

De igual forma, es importante establecer que dentro de los controles aduaneros se podrá examinar las mercancías, tomar muestras, verificar los datos contenidos en las declaraciones aduaneras y la existencia y autenticidad de los documentos soporte, así como revisar la contabilidad y demás registros de los Usuarios Aduaneros, inspeccionar los medios de transporte y las mercancías y equipajes que transporten las personas y realizar investigaciones y otros actos similares (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Tabla 2. Momentos de control aduanero

Momentos de control aduanero	
Control anterior o previo.	El ejercido por la autoridad aduanera antes de la presentación de la declaración aduanera de mercancías.
Control simultáneo o durante el proceso de Nacionalización.	El ejercido desde el momento de la presentación de la declaración aduanera y hasta el momento en que se nacionalicen de las mercancías o finalice el régimen o modalidad de que se trate.
Control posterior o de fiscalización.	El ejercido con posterioridad a la nacionalización de las mercancías o a la finalización del régimen

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019)

A través de los mecanismos de control no solo se permite mayores mecanismos de seguridad sobre los bienes que se movilizan dentro del comercio exterior, sino que también se

propenden por mecanismos de facilitación para la revisión de la mercancía, y la celeridad para un mejor desarrollo aduanero.

En síntesis, el Decreto 1165 de 2019, Estatuto Aduanero, consagra varias figuras relacionadas con la facilitación, sin que ello implique un menor control en las operaciones de comercio internacional.

3.4. Capítulo 4. Aplicación del AFC promulgado por la OMC en el Decreto 1165 de 2019

Si bien, se ha encontrado evidencia que el Estatuto Aduanero Colombiano, Decreto 1165 de 2019, ciertamente contiene elementos que se pueden considerar de facilitación para las operaciones de comercio exterior, lo más importante es determinar si efectivamente esos mecanismos están relacionados con el Acuerdo de Facilitación de Comercio expedido por la OMC, al fin y al cabo, estos últimos son de tendencias internacional y, aquellos, de no corresponder, solo tendrían aplicación a nivel nacional.

Por eso, con la finalidad de ver como aplica el AFC en el Decreto 1165 de 2019 se elabora un comparativo entre ambos articulados, citando el artículo inicialmente del Acuerdo y posteriormente el decreto nacional:

Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información

A lo largo del Decreto 1165 se encuentran temas relacionados con los requisitos y procedimientos para el despacho aduanero en la importación y la exportación, incluyendo formularios y documentos; tipos impositivos y tasas; normas para la clasificación y la valoración de las mercancías en aduana; normas de origen; restricciones al tránsito y procedimientos; sanciones; procedimientos de apelación; acuerdos comerciales; y acuerdos de gestión de los contingentes arancelarios

Artículo 2: Publicaciones y consulta previas

En cuanto a la aplicación de este artículo del AFC, dos (2) incisos de los considerandos del Decreto 1165 de 2019 hacen relación al tema.

En el primero de ello se hace la siguiente mención: “Que el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y Comercio Exterior, en sesión del 19 de diciembre de 8, recomendó la expedición del presente Decreto.” (Decreto 1165, 2019)

El Comité al cual se hace mención, es el resultado de dar cumplimiento al artículo 5 del Decreto 210 de 2003, por el cual se establecen los objetivos y la estructura del Ministerio de Turismo, Industria y Comercio. El artículo citado, determina los Consejos Superiores y Organismos Asesores del sector de comercio, industria y turismo, entre los incluye al Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior. A su vez, el Decreto 3303 de 2006, atribuye al Comité funciones de análisis y recomendaciones sobre los aspectos del régimen aduanero y arancelario, asesorar al Gobierno Nacional en materia de devolución de impuestos relacionados con las operaciones de comercio exterior, niveles, modalidades y requisitos y hacer recomendaciones al gobierno sobre la adopción de medidas de salvaguardia provisional y, definitivas. El Comité está integrado entre otros por: El Viceministro de Comercio Exterior, el Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público, Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Viceministro de Asuntos Agropecuarios, el Viceministro de Minas o de Energía, el Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación, el Director de Aduanas Nacionales, Superintendente de Industria y Comercio, o el Superintendente Delegado respectivo, de acuerdo con el asunto a tratar y, dos (2) Asesores del Consejo Superior de Comercio Exterior.

El segundo inciso de los considerandos que da aplicación dentro del Decreto 1165 de 2019 al artículo 2 de AFC, es precisamente el último, el cual señala: “Que, con ocasión a los comentarios recibidos por el privado, agremiaciones y dependencias de la entidad, se hizo necesario realizar ajustes adicionales al proyecto, para otorgar mayor claridad y facilitar las operaciones de comercio exterior actuales y futuras.”

Artículo 3: Resoluciones anticipadas

Frente a este tema, el Decreto 1165 de 2019, posee una sección completa para desarrollar los asuntos correspondientes a las Resoluciones Anticipadas. Concretamente se encuentra en el

Capítulo 17, Sección 1 y comienza con el artículo 298, el cual define la Resolución Anticipada como el acto mediante el cual la autoridad aduanera o la autoridad competente, antes de la importación de una mercancía, a solicitud de exportadores, importadores, productores, sus representantes o cualquier particular legitimado, previo estudio de los documentos aportados, expide una resolución con respecto a:

1. La clasificación arancelaria.
2. La aplicación de criterios de valoración aduanera.
3. Si una mercancía es originaria de acuerdo con las reglas de origen establecidas en los Acuerdos suscritos por Colombia que se encuentren en vigor, o en la legislación nacional.
4. La aplicación de devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de tributos aduaneros.
5. Si una mercancía reimportada después de su exportación para perfeccionamiento pasivo, es elegible para tratamiento libre de pago de tributos aduaneros.
6. La aplicación de una cuota bajo un contingente arancelario.
7. Marcado de país de origen.
8. Cualquier otro asunto acordado por Colombia en el marco de un acuerdo o tratado de libre comercio (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

Artículo 4: Procedimientos de apelación o revisión

Ante el procedimiento de apelación, el Decreto 1165 de 2019 dicta que dichos procedimientos se realizaran de acuerdo a la Ley 1437 de 2011 expedida por el Congreso de la República de Colombia, la cual dicta el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares (Congreso de la República de Colombia, 2011; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 5: Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

Respecto a esto, el Decreto 1165 hace énfasis en ciertos artículos sobre la transparencia de los agentes aduaneros, específicamente el artículo 36 sobre requisitos generales de las agencias de aduanas, el cual es enfático al final diciendo que la agencia de aduanas deberá adicionalmente haber demostrado durante el tiempo de ejercicio de la actividad transparencia e idoneidad profesional. Además de este artículo, también está el artículo 48 el cual tiene el objetivo de establecer las pautas de comportamiento que deben seguir las agencias de aduanas y las personas vinculadas con ellas, se deberá incluir dentro de los estatutos societarios de la agencia de aduanas un Código de Ética que contenga preceptos dirigidos a mantener en todo momento la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, la agencia de aduanas deberá establecer los mecanismos para darlo a conocer, las consecuencias internas a que haya lugar por su incumplimiento y el procedimiento a seguir en estos eventos. Y también en el artículo 51 sobre ellas obligaciones de las agencias de aduana, el numeral 1 establece que las agencias de aduanas deben Actuar de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna en el trámite de las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 6: Sanciones sobre las tarifas o cargos a las importaciones y exportaciones

El Decreto 1165 es claro en cuanto al régimen sancionatorio que se encuentra en el Título 14 del mismo decreto. En cuanto a los cargos de importación y exportación, las sanciones se plantean en el Capítulo 2, Infracciones Administrativas Aduaneras de los Declarantes en los Regímenes Aduaneros en las secciones 1 y 2, que corresponden al régimen de importación y de exportación respectivamente. En el mismo título, pero en el Capítulo 11, sobre Infracciones aduaneras en materia de valoración de mercancías, se encuentra lo planteado en el artículo 6 del Acuerdo de Facilitación de Comercio (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 7: Levante y despacho de bienes

Con respecto a este artículo, el Decreto 1165 tiene tratamientos especiales dependiendo del tipo de importación o exportación, pero en general y según el artículo 171 del mismo decreto,

la mercancía “podrá permanecer almacenada mientras se realizan los trámites para obtener su levante, hasta por el término de un (1) mes, contado desde la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019). Cuando la mercancía se haya sometido a la modalidad de tránsito, la duración del mismo, suspende el término aquí señalado hasta la cancelación de dicho régimen.

En otras palabras, el levante termina siendo la autorización final para despachar la mercancía, es por ello, que, en términos reales, los usuarios aduaneros hacen mención a la nacionalización de la mercancía. Es importante aclarar, que el equivalente a levante en el régimen de exportación, sería la autorización de embarque.

Artículo 8: Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera

Según lo dictado por los principios de Seguridad y Facilitación en la Cadena logística de las operaciones de comercio exterior, el numeral 5 del artículo 1 del Decreto 1165 señala: “se aplicarán los convenios de cooperación, asistencia mutua y suministro de información celebrados entre aduanas, y entre estas y el sector privado para facilitar el comercio internacional y neutralizar las conductas de carácter fraudulento, de contrabando y lavado de activos” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019). También se evidencia en el artículo 332 el tema de cooperación de los obligados aduaneros, el cual dicta:

En cumplimiento de lo estipulado en el numeral 6 del Anexo III del Acuerdo sobre Valoración de la OMC que faculta a las Administraciones Aduaneras para efectuar investigaciones sobre la veracidad o exactitud de toda información, documento o declaración que les sean presentados a efectos de valoración en aduana y tal como lo dispone el artículo 16 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina, el importador, quien tiene la carga de la prueba, y en general, las personas a quienes la autoridad aduanera les haya solicitado información o pruebas a efectos de la valoración aduanera, tendrán la obligación de suministrarlas oportunamente y cooperar plenamente en el desarrollo del estudio o de la investigación, en la forma y en los términos que establezca la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), so pena de la aplicación de la sanción establecida en el presente decreto. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

Artículo 9: Movimiento de bienes para la importación bajo control aduanero

En el Título 13, Capítulo 1 del Decreto 1165 de 2019, se encuentra todo lo relacionado con las generalidades del control aduanero en Colombia, desde la definición, su ámbito de aplicación y los momentos del control aduanero. Posteriormente, en el Capítulo 2 se encuentra el uso del control aduanero para gestionar el riesgo. En el capítulo 3 se trata lo relacionado con los suministros de información y, en el Capítulo 4 se aborda el tema de fiscalización.

En general el control aduanero se define en el artículo 576 como una serie de medidas aplicables con el fin de asegurar el cumplimiento de la normativa de competencia de la Administración Aduanera. En ese orden de ideas, los controles aduaneros recaerán sobre las operaciones de comercio exterior y los sujetos involucrados y podrán consistir, entre otros, en "examinar las mercancías, tomar muestras, verificar los datos contenidos en las declaraciones aduaneras y la existencia y autenticidad de los documentos soporte, así como revisar la contabilidad y demás registros de los Usuarios Aduaneros" (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 10: Formalidades relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito

La documentación y formalidades descritas en el Decreto 1165 se encuentran en el Título 1, donde se hace referencia a las generalidades aduaneras. Así pues, en el Capítulo 3, se encuentra la obligación aduanera de la importación, detallando los procesos que se deben realizar antes, durante y después de la importación. Luego, el Capítulo 4 dicta la obligación aduanera en la exportación y al igual que la anterior, desarrolla las generalidades de un proceso de exportación. Y, en el Capítulo 5 muestra la obligación aduanera en el régimen de Tránsito, tal y como lo dispone el acuerdo de facilitación de comercio. Finalmente, en el Capítulo 7 de este mismo título, se encuentra la sistematización de procesos.

El Capítulo 7, en particular, contiene entre los artículos del 24 al 27 los siguientes temas:

Artículo 24. El cual reseña que los servicios informáticos electrónicos serán los dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), acogiendo los estándares internacionalmente aceptados.

Para el desarrollo y facilitación de dichas operaciones, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá normas y establecerá los parámetros técnicos y procedimientos que regulen la emisión, transferencia, digitalización, uso y control de la información, en relación con tales operaciones. La información de los Servicios Informáticos Electrónicos deberá estar soportada por medios documentales, sean magnéticos o electrónicos y se reputará legítima, salvo prueba en contrario. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

Artículo 25. Aborda el tema de los formularios oficiales para declarar los regímenes aduaneros señalando que: La DIAN expedirá normas y establecerá los parámetros técnicos y procedimientos que regulen la emisión, transferencia, digitalización, uso y control de la información, en relación con tales operaciones. “La información de los Servicios Informáticos Electrónicos deberá estar soportada por medios documentales, sean magnéticos o electrónicos y se reputará legítima, salvo prueba en contrario” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 26. Como complemento del artículo anterior, dicta: “Para la presentación de información y documentos ante las autoridades aduaneras a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, los usuarios utilizarán el sistema de identificación que determine la DIAN, mediante la asignación de una clave electrónica confidencial” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 27. Consagra una solución llegado el caso de que ocurra una falla en los servicios electrónicos: “la administración aduanera declarará la contingencia y autorizará el trámite a través de un mecanismo diferente o en forma manual, mediante la presentación de documentos físicos” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Artículo 11: Libertad de tránsito

El Decreto 1165 de 2019, establece en el artículo 443 que las mercancías en modalidad de tránsito aduanero no serán inspeccionadas siempre y cuando cumplan con algunos requisitos:

La Aduana podrá autorizar el tránsito solicitado, si las unidades de carga se encuentran debidamente selladas y precintadas desde el país de procedencia, de forma tal que garanticen que la mercancía no pueda ser extraída de ellas, ni puedan introducirse otras, sin romperse los precintos colocados en el puerto de embarque.

Para las mercancías sometidas a la modalidad de tránsito aduanero, no habrá inspección aduanera en la Aduana de Partida, salvo cuando la autoridad aduanera observe que los bultos o las unidades de carga se encuentren en malas condiciones exteriores, presenten diferencia de peso frente a lo consignado en el Documento de Transporte, o se observen huellas de violación de los sellos o precintos de seguridad, en cuyo caso, deberá efectuarse la inspección física correspondiente y se dejará constancia del resultado de la diligencia.

Cuando las unidades de carga o los medios de transporte no se encuentren precintados, y siempre que sea posible, la Aduana procederá a colocar precintos dejando constancia de sus números en la Declaración de Tránsito Aduanero.

Parágrafo. Cuando la unidad de carga no se pueda precintarse debido a condiciones de peso, volumen, características especiales o tamaño de los bultos, se deberán adoptar las siguientes medidas: reconocimiento físico de la mercancía, descripción de las mercancías en la Declaración de Tránsito Aduanero y determinación del itinerario y plazos estrictos para la realización de la modalidad y cuando proceda, colocación de precintos aduaneros en cada uno de los bultos, salvo en el caso de mercancía a granel.

(Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

Artículo 12: Cooperación aduanera

Este artículo del AFC se evidencia en el Decreto 1165 de 2019, en especial en el Título 13, Capítulo 3, donde se trata el suministro de información, entre los artículos 586 y 589, y la cooperación y asistencia.

Estos preceptos, dictan que la DIAN podrá solicitar cooperación y asistencia al sector privado, ya sea suscribiendo o no convenios para la correcta aplicación de la normatividad aduanera, el intercambio de información útil para asegurar la percepción de los tributos aduaneros y, en general, el control aduanero. Además, se señala que “la DIAN podrá celebrar convenios interadministrativos de cooperación y asistencia técnica con las entidades públicas del orden nacional o local que ejerzan labores de control sobre hechos que interesan a la autoridad aduanera” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Igualmente, la autoridad aduanera y las autoridades nacionales o locales podrán adelantar conjuntamente los programas y acciones de fiscalización y, las pruebas obtenidas por ellas, podrán ser trasladadas a los expedientes sin requisitos adicionales a los previstos en las normas procesales que regulan la materia.

4. Conclusiones

El Convenio Internacional Sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, adoptado el 18 de mayo de 1973, vigente desde 1974 y modificado definitivamente en el año 1999, puede considerarse normativamente a nivel mundial el antecedente del principio de Facilitación, pues surgió con el propósito de reducir discrepancias en los regímenes aduaneros, generando una armonización en los sistemas de distintas naciones y facilitando el comercio y los intercambios relacionados con el sector externo de la economía. No obstante, es a partir del 11 de septiembre de 2001, con ocasión de los atentados terroristas acaecidos en los Estados Unidos, donde el tema de seguridad adopta un papel principal en toda actividad, incluyendo el comercio internacional, naciendo la disyuntiva entre controlar, pero a la vez facilitar las operaciones.

A nivel internacional, se fueron adoptando medidas y reglamentando aspectos relacionados con la seguridad global y posteriormente con la facilitación. Así lo hicieron la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Incluso, a nivel regional, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se acogió a los preceptos de estas organizaciones.

Con base en lo anterior, se evidencia que las tendencias apremiantes para las aduanas es la facilitación y seguridad del comercio internacional, está no solo nace del Estado y de las políticas, sino que nace de los usuarios y operadores de comercio exterior. Es por ello, que, desde la regulación aduanera nacional, se ha buscado mecanismo de cooperación entre las empresas y las aduanas, además de fortalecer la facilitación de información a través de aduanas-aduanas

Es allí, que el Estado colombiano, a través de la Ley 1609 de 2013, busca contar con una norma con objetivos y principios claros, propios, pero en relación directa con lo preceptuado a nivel internacional, estableciendo en su artículo 4 entre otros, los principios de Eficiencia y, Seguridad y Facilitación.

El principio de facilitación se materializó en la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuando el 22 de febrero de 2017 se promulgó y entró en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, AFC, como resultado de la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Bali en el año 2013 y, conteniendo disposiciones para agilizar el movimiento, la liberación y el despacho de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito y, la cooperación aduanera.

Con el Decreto 390 de 2016, la normatividad aduanera colombiana comienza a precisar en cada régimen aduanero y operación de comercio el tema de la facilitación, pero, la expedición de otras normas, más los artículos que aún subsistían del Decreto 2685 de 1999, el régimen aduanero se tornaba complejo, de ahí la necesidad de dar claridad a un marco normativo que le diera al empresario entendimiento, al igual que a los funcionarios aduaneros, motivos que llevaron a la expedición del Decreto 1165 de 2019, el cual, igualmente consagró el principio de seguridad y facilitación.

Al comparar los preceptos del Acuerdo de Facilitación de Comercio promulgado por la OMC y el Decreto 1165 de 2019, se evidencia que, en la normatividad nacional, por lo menos desde la regulación existe aplicación del Acuerdo.

5. Recomendaciones

El presente trabajo al ser desarrollado con base en normas y leyes posee dificultad para realizar recomendaciones, pues se tendría que entrar a considerar las mismas y esto corresponde a las personas que las elaboran. No obstante, se plantean tres (3) situaciones:

1. Que tanto la DIAN como los usuarios aduaneros ajusten sus procedimientos y protocolos para hacer efectivo el principio de facilitación.
2. Que los sistemas informáticos de la DIAN efectivamente se renueven y que se adquieran programas que se ajusten a los requerimientos de la norma aduanera.
3. De igual forma, durante los años venideros será importante que la DIAN, busque ser un organismo más cercano a los flujos monetarios entrantes, así como al régimen cambiario, con la finalidad de tener una base informática más robusta de los usuarios aduaneros. Fomentando así instrumentos más amplios en la seguridad y facilitación.

6. Referencias Bibliográficas

- Acosta Strobel, J. A., & Londoño Ossa, G. (2015). El control de la ilegalidad en la cadena logística. *Mercatec*, 50-52.
- Acosta, J. A. (2014). Colombia, operaciones aduaneras y comercio electrónico. *Boletín Coyuntura & Análisis*, 2.
- Acosta, J. A. (2014). Colombia: un diversificador de mercados exportables. *Boletín Coyuntura & Análisis*.
- Araújo, R. (2005). Comentarios sobre el convenio de Kioto para la armonización y simplificación de procedimientos aduaneros. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 143-174.
- Asociación Latinoamericana de Integración. (2013). *Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros*. Obtenido de <http://www.afip.gov.ar/institucional/Documentos/acuerdos/ConvenioInternacionaparaSimplificaciArmonizacRegAduanero.pdf>
- Banco Mundial . (2014). *Costo por contenedor*.
- Banco Mundial. (2010). *Volumen de documentos y trámites*.
- Banco Mundial. (2014). *Número de documentos necesarios - Doing Business Report*.

- Castaño García, L. L., Gómez Arenas, N. A., Jiménez Sepúlveda, D., & Londoño Ossa, G. A. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero. *Escenarios: empresa y territorio*, 141-168.
- Centro de Trámites importaciones y exportaciones . (2014). *Aspectos relevantes sobre el acuerdo de facilitación del comercio de la OMC*.
- Comunidad Andina de Naciones. (2013). *Comunidad Andina de Naciones*. Obtenido de Decisión 671: <http://www10.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/CANDINA%20Decision671.pdf>
- Congreso de Colombia. (1999). *Ley 526 de 1999*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1661995>
- Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1609 de 2013*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2013). *Ley 1609 de 2013*. Bogotá. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1609_2013.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Bogotá, Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). *CONPES 3793*. Obtenido de http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/normativa/compes_3793_de_2013_0.pdf
- Dávila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 180-205. Recuperado el 9 de Octubre de 2019, de <https://url2.cl/JJzrD>
- DIAN. (2015). *Preguntas Frecuentes OEA*. Obtenido de http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Preguntas_frecuentes?opendocument
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill education. Recuperado el 7 de Octubre de 2019, de <file:///C:/Users/alejo/Downloads/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- ICCMEX. (2017). *Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara*. <https://www.iccmex.mx/uploads/galerias/c5188a30c6640146465f0134e6720205dbc70c80.pdf>.

- ICEX - España Exportación e Inversiones. (2017). *El nuevo Código Aduanero de la Unión Europea*.
- Londoño Ossa, G. A., & Montoya Rivas, R. S. (2014). La financiación del terrorismo y el lavado de activos como tendencia de la legislación aduanera, de cara al comercio internacional del resto del siglo. *Revista de Derecho Aduanero*, 17-49.
- Londoño Ossa, G., & Acosta Strobel, J. A. (2020). Debate sobre la pérdida de la soberanía en el marco de las relaciones internacionales y los procesos de integración. En C. H. González Parías, *Relaciones Internacionales: Política exterior, terrorismo, migración y conflicto en el sistema internacional actual*. Medellín: Centro Editorial Esumer.
- Millet, M. (2010). *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*. Obtenido de https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee24_esp.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Decreto 1165 de 2019*. Bogotá. Obtenido de https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2019/07/DECRETO-1165-DEL-2-DE-JULIO-DE-2019_compressed-1-comprimido.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Decreto 436 de 2020*. Bogotá.
- Muriel, J. F., & Acosta, J. A. (2020). La subfacturación de mercancías como expresión del delito de contrabando y sus efectos en Colombia para 2016. *Revista CIES*.
- OMA. (2006). Operadores Económicos Autorizados. En *Marco de estándares SAFE de la OMA*.
- ONU. (2006). Plan de acción. En *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*.
- Organización Mundial de Aduanas. (2013). *Instrumentos de Facilitación - Marco SAFE*. Obtenido de http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx
- Organización Mundial de Aduanas. (2018). *Organización Mundial de Aduanas*. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en.aspx>
- Organización Mundial de Comercio . (2017). *Facilitación del comercio — Menos “papeleo” en la frontera*.

- Organización Mundial de Comercio. (1999). *Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto*.
Obtenido de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/intergov_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2013). *Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio*.
Obtenido de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci36_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2015). *Informe sobre el comercio mundial*.
- Organización Mundial del Comercio. (2015). *Informe sobre el Comercio Mundial 2015*.
Organización Mundial del Comercio, División de estudios Económicos y Estadística.
- Organización Mundial del Comercio. (2019). *Organización mundial del comercio*.
Recuperado el Agosto de 2019, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2019). *Organización Mundial del Comercio*.
Recuperado el Agosto de 2019, de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm
- Quilaqueo, D., & San Martín, D. (2008). Categorization of Mapuche educational knowledge through the Grounded Theory. *Estudios Pedagógicos XXXIV*.
- Revista Dinero. (10 de Octubre de 2011). ABC del Operador Económico Autorizado. *Dinero*.
- U.S. Customs and Border Protection. (2014). *U.S. Customs and Border Protection*. Obtenido de Immigration and Naturalization Service: <https://www.cbp.gov/border-security/portsentry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>
- UIAF. (2002). *Circular externa 0170 de 2002*. Obtenido de https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/normatividad_sistema/circulares/circular_externa_170_2002_dian
- UNODC. (2009). *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo*. Nueva York.