

**La facilitación del comercio en Colombia y el cumplimiento de compromisos  
consagrados en el Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América y de los previstos en  
el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio -  
OMC**

Universidad Militar Nueva Granada  
Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad  
Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales  
Bogotá D.C., Colombia  
Noviembre de 2016

Análisis sobre la facilitación del comercio en Colombia y el cumplimiento de los compromisos consagrados en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América (TLC) y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Trabajo de grado  
Ligia Yamile Cárdenas Sánchez

Dirigido por  
William Vargas Pulido  
Economista

Universidad Militar Nueva Granada  
Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad  
Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales  
Bogotá D.C., Colombia  
Noviembre de 2016

## TABLA DE CONTENIDO

Título.....	vi
Antecedentes.....	vi
Planteamiento del Problema .....	viii
Pregunta .....	x
Justificación .....	xi
Resumen.....	xvi
Introducción .....	xvii
Objetivo General.....	xxi
Objetivos específicos .....	xxi
Hipótesis .....	xxii
Metodología .....	xxiii
Marco referencial.....	xxiv
Capítulo 1. Entorno internacional de la facilitación del comercio.....	1
1.1. ¿Qué significa la facilitación del comercio?.....	1
1.2. ¿Qué busca la facilitación del comercio?.....	2
1.2.1. El papel de la Organización Mundial de Aduanas OMA y de la Organización Mundial del Comercio OMC en la facilitación del comercio. ....	6
1.3. Los beneficios de la facilitación del comercio.....	8
Capítulo 2. Colombia en el entorno internacional y en su política interna en materia de facilitación del comercio.....	11
2.1. Lineamientos de la política colombiana en materia de facilitación del comercio en las últimas décadas.....	11
2.2. Indicadores sobre el comportamiento del comercio exterior colombiano .....	20
Capítulo 3. Los compromisos de Colombia en facilitación del comercio previstos en el Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC .....	30
3.1. El TLC con Estados Unidos de América. ....	30
3.1.1. Antecedentes del Acuerdo. ....	32
3.1.2. Contenido del TLC. ....	33
3.1.3. Compromisos en materia de Facilitación del Comercio. ....	34

3.2. La OMC y la facilitación del comercio.....	37
3.2.1. Colombia y la Organización Mundial del Comercio OMC.....	37
3.2.2. Antecedentes del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. ....	39
3.2.3. Compromisos del Acuerdo. ....	41
3.2.4. Beneficios del AFC.....	46
Capítulo 4. Análisis sobre el cumplimiento por parte de Colombia de los compromisos establecidos en materia facilitación del comercio en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América y del estado de avance para dar cumplimiento al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. ....	48
4.1. Estado de cumplimiento por parte de Colombia de compromisos previstos en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América .....	50
4.2. Estado de avance para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC .....	65
Conclusiones.....	89
Recomendaciones .....	91
Glosario.....	93
Referencias.....	99

### Índice de Figuras

Figura 1. Tiempos en horas para importar y exportar (mediciones Banco Mundial).	27
Figura 2. Costos para importar y exportar (mediciones Banco Mundial).	27
Figura 3. Balanza comercial Colombia con EEUU	31

### Lista de tablas

Tabla 1. Cifras de Ingreso y salida de carga en Colombia.....	20
Tabla 2. Costos portuarios en Colombia.....	22
Tabla 3. Costos portuarios según días de permanencia en puerto .....	23
Tabla 4. Comparativo de tiempos y costos para importar y exportar - 2016 (varios países).....	26
Tabla 5. Resultados sobre lo que dificulta las importaciones.....	28
Tabla 6. Resultados sobre lo que dificulta las exportaciones .....	28
Tabla 7. Importaciones y exportaciones totales Colombia y participación de EEUU .....	31
Tabla 8. Contenido del Acuerdo .....	34

## **Título**

“La facilitación del comercio en Colombia y el cumplimiento de compromisos consagrados en el Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio – OMC. 2012 a junio de 2016”

## **Antecedentes**

Los países vienen desarrollando diferentes modelos de comercio exterior que les permitan acceder más fácilmente a otros mercados. El tema de la facilitación del comercio surge en diversos escenarios tanto de empresarios como de gobiernos en el contexto mundial al ser una iniciativa que coadyuva al cumplimiento del objetivo del ingreso de los bienes en otros mercados.

La facilitación del comercio se ha convertido desde hace más o menos dos décadas en una línea de acción de muchas instituciones y organizaciones internacionales, a través de la cual se busca mejorar las condiciones de los países en las operaciones de comercio exterior. En este punto es importante indicar que el éxito de las empresas que hacen negocios internacionales de mercancías, depende en muchos casos de la capacidad de las instituciones de cada país para promover un clima adecuado que permita el fácil acceso de las mismas mediante procesos de importación, tránsito, almacenamiento y exportación; eliminando los sobrecostos asociados a demoras, movimientos y servicios adicionales a la carga, no contemplados dentro de una operación logística en general. Es así, que los lineamientos y políticas de facilitación del comercio se pueden considerar como motores para el desarrollo de los países (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2016).

Bajo esta línea, organismos como la Organización Mundial del Comercio – OMC adelantan una agenda que permita construir caminos más eficientes en el comercio mundial de mercancías. El “Protocolo de Enmienda” insertado en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech (por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio -OMC) es una clara muestra del trabajo que se adelanta en esta iniciativa a nivel global. (OMC, 2014)

Para Colombia el tema de la facilitación del comercio no es nuevo, gracias a la política aperturista, las tendencias del comercio mundial, las disposiciones de la Comunidad Andina

(CAN), los lineamientos internacionales impartidos por la Organización Mundial del Comercio, en adelante OMC<sup>1</sup>, por la Organización Mundial de Aduanas, en adelante OMA<sup>2</sup> y a los compromisos previstos en los acuerdos comerciales, el país viene desarrollando desde décadas anteriores normas y estrategias encaminadas a lograr el tránsito fluido de las mercancías, contribuyendo a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.

El llamado a este cambio proviene de distintas vías: las leyes marco de aduanas y de comercio exterior (Ley 6ª de 1971, derogada por la Ley 1609 de 2013 y Ley 7ª de 1991), la Decisión 618 de 2005 de la CAN para adecuar la normativa aduanera a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto Revisado; la Decisión 770<sup>3</sup>, la Resolución 1467<sup>4</sup> de la CAN sobre facilitación del comercio en materia Aduanera y los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, son sólo algunos ejemplos de ese marco legal en el que se ha movido Colombia en para lograr procesos fáciles y simplificados de comercio exterior.

En este camino hacia la facilitación del comercio la apuesta de los países es lograr que las mercancías del comercio exterior (exportaciones e importaciones) lleguen a su destino con el mínimo de tiempos y costos asociados a la operación, de forma que los empresarios, importadores o exportadores, transportadores y demás, sean más competitivos eliminando con las barreras que se crean en las aduanas por “tramitologías” innecesarias, siendo claro que el control aduanero y cada uno de los pasos previstos en las normas para el despacho de las mercancías se constituyen en factores decisivos de los tiempos y movimientos de las cargas en las fronteras y por ende son semáforo verde o rojo para el ingreso y salida de las mismas.

---

<sup>1</sup> Colombia es Miembro de la OMC desde el 30 de abril de 1995 siendo miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio - GATT, desde el 3 de octubre de 1981.

<sup>2</sup> La OMA es un organismo intergubernamental dedicado principalmente a asuntos relacionados con el funcionamiento de las aduanas y la regulación del comercio a nivel internacional.

<sup>3</sup> Decisión 770 de la CAN trata sobre la “Facilitación del Comercio en materia aduanera en la Comunidad Andina”.

<sup>4</sup> Resolución 1467 de la CAN contiene el “Plan Estratégico de la CAN sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera”

## Planteamiento del Problema

Conscientes de la gran interconexión comercial que existe en el mundo y de los importantes volúmenes de mercancías que cruzan constantemente las fronteras, los países vienen estableciendo un sinnúmero de alianzas a través de acuerdos comerciales que buscan mejorar las condiciones de los empresarios para el acceso a nuevos mercados y el desarrollo de sus operaciones de comercio exterior, negociaciones que promueven preferencias arancelarias y menores exigencias de requisitos para determinados bienes y operaciones.

Este nuevo escenario mundial lleno de mercancías que inundan los lugares de arribo, precisa la existencia de procesos en frontera; simples, coordinados y que generen los menores costos, de manera que soporten adecuadamente y de ser posible aceleren el dinamismo del comercio internacional. De allí que los países deban establecer una ruta, un camino de fácil acceso de las mercancías tanto para su ingreso como para su salida, pues el objetivo de las negociaciones comerciales que se establecen se garantiza solo a través de lo que genéricamente se ha denominado como la “facilitación del comercio”, esto es el acceso efectivo, el acceso real de las mercancías en otros mercados. Si por las demoras o por los costos no contemplados en una operación comercial las mercancías no llegan a su destino, de nada sirve que tengan preferencias de acceso con cero (0) arancel. Por ello, vemos que en los acuerdos comerciales se viene consagrando un capítulo sobre facilitación del comercio que articula las medidas de reducción de aranceles y acceso preferente con condiciones que optimicen el flujo operativo de los bienes en cada país generando una regulación con procesos de importación y exportación acordes con las mejores prácticas internacionales.

Un estudio elaborado en 2007 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en adelante OCDE, citado por la Comisión Económica para América Latina, en adelante CEPAL, en su publicación sobre la Facilitación del comercio en las negociaciones comerciales, multilaterales y bilaterales, (CEPAL, 2007), plantea que la aplicación de medidas de facilitación del comercio provoca tres tipos de impactos económicos: (i) afecta positivamente los flujos de comercio, (ii) impacta la atracción de inversiones e (iii) incide sobre la recaudación fiscal. La CEPAL señala que el resultado de este estudio sugiere a los tomadores de decisiones, entre otros, mirar más allá de la tradicional agenda de facilitación y plantear reformas al mercado de servicios logísticos así como reducir las faltas de coordinación interinstitucional, especialmente de las agencias públicas de frontera.



Otros estudios citados por la Revista Fórum de Comercio Internacional en 2013, (Banco Africano de Desarrollo, 2013), han estimado por ejemplo que las pérdidas provocadas por las “ineficiencias” en los procedimientos aduaneros corresponden al 5% del PIB y que una reducción de tan solo un 1% en los costos comerciales a nivel mundial podría aumentar los ingresos mundiales en USD 40.000 millones, demostrando con esto la importancia que tendría a nivel del comercio global eliminar esas ineficiencias que muchas veces obedecen a la falta de coordinación de procedimientos entre los organismos que tiene roles en el comercio.

Es por ello que la facilitación del comercio hace parte del nuevo lenguaje de los países en sus relaciones comerciales, por su gran relevancia para la competitividad de las empresas, incluso en acuerdos como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), se encuentra un capítulo específico dedicado a la facilitación del comercio.

Una integración exitosa en el suministro de los bienes (exportaciones e importaciones) debe permitir que los mismos se muevan de manera rápida, confiable y a bajos costos dentro de cada frontera y cumplan exitosamente con su flujo comercial. Colombia viene trabajado desde hace varios años en facilitar las operaciones de ingreso y salida de los bienes, tema que no corresponde exclusivamente a una iniciativa colombiana, sino que hace parte de los compromisos establecidos en muchos de los acuerdos comerciales suscritos y en vigor en el mundo, en los que como se indicó anteriormente, se ha establecido en su contenido un capítulo sobre Facilitación del Comercio. En el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Estados Unidos de América, más conocido como TLC con EEUU, se establecieron una serie de compromisos en este sentido, así como en el Acuerdo sobre Facilitación de la Organización Mundial del Comercio, en adelante AFC de la OMC, los cuales serán objeto de análisis en esta investigación para establecer en qué medida Colombia ha avanzado para atender en debida forma cada compromiso pactado.

El problema que puede surgir de no implementar las medidas de facilitación del comercio es que se mantendrán sobre costos y tiempos adicionales en la operación, desgastes en frontera tanto para los empresarios como para las instituciones que hacen el control de las operaciones de comercio exterior, lo que desalienta la competitividad, en lugar de jalonar el desarrollo económico; situación que no solo frena el flujo comercial, sino que además puede poner a Colombia ante un posible irritante en el caso del TLC con Estados Unidos de América, frente a

los compromisos que ya deben cumplirse y en situación de incumplimiento del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, cuando sus obligaciones en la materia sean exigibles.

Con el anterior planteamiento surge la siguiente pregunta:

**Pregunta**

¿Colombia cumple, a junio de 2016, los compromisos en materia de facilitación del comercio consagrados en el Capítulo 5 del TLC con EEUU y ha avanzado para dar cumplimiento a los establecidos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC?

## Justificación

Resulta relevante determinar el estado en Colombia de las medidas de facilitación del comercio y del cumplimiento por parte de Colombia de sus compromisos internacionales sobre esta materia, en particular los previstos en el Capítulo 5 del TLC con EEUU, así como los establecidos el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, y de ser el caso, determinar cuáles han sido las falencias para adoptar mejores prácticas internacionales que simplifiquen y faciliten las operaciones de comercio exterior y permitan aprovechar los acuerdos comerciales.

Con este propósito se analizará el entorno global en materia de las medidas que vienen surgiendo para facilitar el comercio y la apuesta colombiana al respecto, pues estas medidas mejoran no solo los procedimientos para el ingreso y salida de bienes, sino que fortalecen a las instituciones de control y generan reducciones de costos para los empresarios.

Colombia manejó un ritmo acelerado en la negociación y la firma de diferentes acuerdos internacionales y que cuenta actualmente con acuerdos de libre comercio con más de 50 países, los primeros acuerdos entraron en vigencia en la década de los años 1990 (Comunidad Andina CAN<sup>5</sup>, Chile y México), luego entró el acuerdo CAN-Mercosur; en 2010 Triángulo Norte<sup>6</sup> (El Salvador, Guatemala y Honduras). Son relativamente recientes los acuerdos con países desarrollados como Canadá y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA)<sup>7</sup>, Estados Unidos de América y con la Unión Europea (Consejo Privado de Competitividad, 2014). Colombia tiene acuerdos en vigor con Corea del Sur y Costa Rica, acuerdos suscritos con Israel y Panamá y se encuentra en negociaciones con Japón.

Con este esfuerzo hacia la incursión a los mercados externos con preferencias y prerrogativas, es preciso contar con una ruta, un camino de fácil acceso de las mercancías tanto para su ingreso como para su salida. De eso se tratan las negociaciones comerciales, de lograr el acceso real de las mercancías en los países que negocian el Acuerdo, pues como se mencionó, si los bienes negociados, por demoras o costos no contemplados, no llegan a su destino de nada sirve que puedan tener acceso con cero (0) arancel. Por ello, en las negociaciones comerciales se viene consagrando un capítulo sobre facilitación del comercio que se articula con las medidas de reducción de aranceles y acceso preferente para lograr, desde todos los frentes, condiciones que

---

<sup>5</sup> CAN (Bolivia, Colombia Ecuador, Perú y Venezuela (esta última ya no hace parte de la CAN).

<sup>6</sup> Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

<sup>7</sup> AELC o EFTA. Asociación Europea de Libre Comercio compuesta por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

optimicen y hagan efectivo el flujo de los bienes en cada país, a través de una regulación con procesos de importación y exportación acordes con las mejores prácticas, de forma tal que las trabas al comercio internacional no se encuentren en las propias fronteras del país que importa o exporta, por normas rígidas que desconozcan la práctica comercial en el mundo.

Bajo este postulado, resulta relevante en esta investigación revisar hacia donde se orienta la normatividad del comercio exterior colombiano y si se acerca a los estándares internacionales, para lograr procesos ágiles y acordes con la rapidez del comercio con el que es claro que Colombia quiere integrarse aún más y competir.

Muchas de las iniciativas facilitadoras que se han formulado por parte del Gobierno de Colombia están contenidas en diversas normas (decretos y resoluciones) expedidas de manera específica para facilitar el comercio, dada la importancia de aproximar a Colombia cada vez más y con rapidez a esas buenas prácticas internacionales, disposiciones que se revisarán más adelante para determinar si con ellas se cumplen los compromisos internacionales en cada disciplina. Así mismo, se observa, tal como se desarrollará posteriormente, que para muchas otras iniciativas facilitadoras de competencia de la aduana colombiana, el gobierno no decidió implementarlas de manera independiente a través de una norma particular sino que hacen parte de un solo cuerpo normativo denominado “regulación aduanera (Decreto 390 de 2016)”, que contiene 675 artículos y que desarrolla diversas disciplinas del proceso aduanero.

Por varios años la aduana colombiana<sup>8</sup> estuvo trabajando con la filosofía de expedir esa nueva regulación aduanera, para rediseñar la operación de forma tal que sea acorde con la práctica en constante evolución del comercio internacional, armonizando la regulación con los compromisos establecidos en convenios internacionales, con las normas de la CAN y con el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto Revisado en la Organización Mundial de Aduanas - OMA. Una regulación que compile, modernice y simplifique el quehacer aduanero, y que dé cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en los acuerdos comerciales y con la OMC, en materia de facilitación del comercio. A lo largo de esos años, se generaron un sin número de controversias, aplausos y críticas en torno a las versiones del entonces “proyecto sobre regulación aduanera” que fueron publicadas (la primera en diciembre 2010, la última en octubre de 2015) críticas,

---

<sup>8</sup> Se publicaron 9 versiones del proyecto de Decreto en: diciembre de 2010, diciembre de 2011, septiembre de 2012, diciembre de 2012, mayo de 2013, octubre de 2013, abril de 2014, febrero de 2015 y octubre de 2015)

orientadas especialmente a determinar si efectivamente la entonces propuesta normativa, ahora Decreto 390 de 2016, es facilitadora de la operación de comercio exterior.

Sobre esta disposición, en el mes de octubre de 2013, la OMA a través de su Secretario General Adjunto, el chileno Sergio Mujica, respaldó el proyecto de Estatuto Aduanero presentado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante DIAN, señalando:

El nuevo Estatuto que está impulsando la DIAN, es un paso en la dirección correcta y se alinea perfectamente a los requerimientos del Convenio Kyoto Revisado. Colombia ha trabajado ese nuevo estatuto en coordinación con la Organización Mundial de Aduanas y está muy bien enfocado con nuestro emblema en materia de procedimiento y facilitación de comercio. (DIAN, 2013).

Por su parte el actual Director de la DIAN, Santiago Rojas Arroyo, indicó en declaraciones a Portafolio en diciembre del año 2015, (meses antes de la expedición del Decreto 390 de marzo 7 de 2016) que el elemento fundamental de esta regulación aduanera radicaría en facilitarle la vida al usuario de comercio exterior que le genere confianza a las autoridades, señalando que: "Hoy día los costos logísticos del país son muy altos para los empresarios" (Portafolio, 2015)

Desde otra perspectiva, Ricardo Ramírez Acuña, ex director de Aduanas Nacionales de Colombia, indicó para la misma época (diciembre de 2015), en declaraciones para El Tiempo que el tema del estatuto aún estaba "muy crudo" señalando que si llegarán a sacar algo "en sí sería una barbaridad", manifestando que dicha norma:

Acaba con mecanismos útiles como los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP) y los programas Altamente Exportadores (Altex), incrementa las sanciones y todo se vuelve en que hay que ser Operadores Económicos Autorizados como para tener algunas ventajas, ahora está solo para los exportadores y ya casi vendrá para los importadores, se vuelven unas operaciones más vigiladas supuestamente con perfiles de riesgo, pero tampoco veo que haya un sistema informático para soportar ese esquema (El Tiempo, 2015)

En las mismas declaraciones, el exdirector de Aduanas Nacionales, indicó:

Desafortunadamente la Dian está al revés, porque está es viendo cómo enreda las operaciones de comercio exterior metiéndole más fiscalización, más costos, pero no están facilitando esas operaciones en el sentido de promover las exportaciones y los pocos mecanismos que hay como las zonas francas, Plan Vallejo, las

comercializadoras internacionales prácticamente las han acabado. (El Tiempo, 2015)

Desde otra óptica, el Presidente de ANALDEX<sup>9</sup>, manifestó para El Tiempo, en la misma fecha, que para que el estatuto aduanero pueda actuar de manera completa “se requiere un sistema electrónico”, señalando en ese momento que “la DIAN hoy en día carece de él”. (El Tiempo, 2015).

Otros analistas por su parte, llamaron en su momento a la pronta expedición de ese nuevo estatuto aduanero, en el que prime la agilización de los procesos de desaduanamiento y “el régimen sancionatorio no sea tan formalista”; en el que los operadores de comercio exterior puedan actuar directamente, señalando que ello trae como consecuencia “agentes de aduana más profesionales y competitivos, generadores de valores agregados y verdaderos aliados estratégicos en la cadena logística”. (Tarra Díaz, sf).

Con lo anterior, entre aplausos y críticas, el 7 de marzo de 2016 en la Casa de Nariño y en conversatorio con los gremios, las autoridades de control, los empresarios y demás personalidades interesadas en el tema aduanero y de comercio exterior; el Presidente de la República de Colombia hizo el lanzamiento oficial de la nueva Regulación aduanera, constituida por el Decreto 390 de esa misma fecha, con la que, en armonía con las demás disposiciones que fueron expedidas previamente en Colombia y que se analizarán más adelante, se deberían cumplir cabalmente la serie de compromisos acordados por Colombia en materia de facilitación del comercio entre otros en el TLC con Estados Unidos de América y los previstos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Este nuevo decreto que en palabras del gobierno nacional es esencial para la facilitación del comercio y en opinión de algunos analistas, como se indicó anteriormente, no responde verdaderamente a la facilitación del comercio, surgió a la vida jurídica, por lo que resulta necesario confrontar las medidas allí establecidas y las consagradas en otras disposiciones expedidas, con los compromisos internacionales consagrados en el capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con Estados Unidos de América (TLC) y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, para determinar en qué medida Colombia cuenta con los

---

<sup>9</sup> ANALDEX. Asociación Nacional de Comercio Exterior, fundada en 1971. Su objetivo es fomentar y fortalecer la actividad exportadora nacional, promover la imagen de Colombia en el exterior, y apoyar el diseño y la ejecución de políticas de exportación de corto, mediano y largo plazo. <http://www.analdex.org/quienes-somos/>

instrumentos idóneos y suficientes y cumple lo pactado en estos acuerdos, y con los estándares de facilitación del comercio que le permitan estar a tono con las mejores prácticas internacionales, en beneficio del comercio exterior.

Establecido lo anterior, en esta investigación se realizarán recomendaciones a partir de otras disposiciones y prácticas internacionales para la adopción de medidas que coadyuven a lograr el objetivo de la facilitación del comercio o refuercen las medidas previstas, fortaleciendo y creando oportunidades para dar mayor dinamismo al comercio exterior colombiano.

## Resumen

Esta investigación está orientada a la revisión y el análisis de la política colombiana, establecida en las normas expedidas en materia de facilitación del comercio y los avances para el cumplimiento de los compromisos internacionales establecidos en Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, abordando para ello la totalidad de compromisos que en materia de facilitación de los procesos de importación, exportación y tránsito debe cumplir Colombia principalmente, a través de la autoridad aduanera (DIAN), como entidad que por mandato legal debe controlar la totalidad de las operaciones de ingreso y salida de mercancías del país. Así mismo, se analiza el clima existente en materia de facilitación del comercio, para que los empresarios puedan desarrollar sus negocios de comercio exterior, en mejores condiciones, con facilidad y agilidad; logrando estar a la par en materia de estándares de operación con países más adelantados, para lo cual se revisan algunos indicadores que permiten establecer los tiempos y costos de los despachos de mercancías, para determinar si son expeditos tal como lo prevén los acuerdos.

El estudio comprende desde la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos de América (esto es mayo 15 de 2012), hasta junio de 2016, sin desconocer los antecedentes que dan origen al tema de la facilitación del comercio.

**Palabras clave:** *Facilitación del comercio, compromisos, TLC Colombia y Estados Unidos de América, Protocolo de Enmienda de la OMC.*



## Introducción

A comienzos de los años 1990, la política económica y de comercio exterior de Colombia cambió de manera sustancial dada la apertura económica. El país ha tenido que adaptarse al nuevo ritmo del comercio internacional y adoptar nuevas reglas de juego para enfrentar los retos de la globalización.

En este contexto, se buscan mejores condiciones para acceder y competir en los mercados internacionales, alianzas y preferencias que permitan entrar a nuevos mercados. El comercio internacional de mercancías y las iniciativas en materia de facilitación del comercio terminan siendo temas que atañen tanto al gobierno como al sector privado representado en personas naturales y jurídicas que se dedican a importar o exportar y en los consumidores de productos importados en los países destino de las mercancías, pues en esta búsqueda de acceso de los productos en otros países, las trabas del intercambio comercial afectarán tanto a los que de manera directa participan en la operación, como a los destinatarios finales, al aumentar los tiempos de entrega de los productos que ingresan o salen de un país, lo que se traducirá automáticamente en gastos adicionales que serán sumados al producto final y serán asumidos por alguna de las partes, bien sea reduciendo de alguna manera las ganancias de quien los exporta o aumentando los costos de quien los importa, sin olvidar el traslado de estos costos en el precio que podrá pagar el consumidor final.

La facilitación del comercio se ha convertido en los últimos años en un tema importante en los ámbitos nacional e internacional, con influencia en diversos escenarios, foros, seminarios, reuniones, con el cual se pretende encontrar los “cuellos de botella” en los flujos de comercio exterior para eliminarlos de forma adecuada y permanente. Dentro de estos trabajos se puede destacar el de la Organización Mundial del Comercio a través del denominado Paquete de Bali, cuya parte más importante para el comercio mundial es la relativa a la facilitación del comercio, que trata de la reducción de los trámites burocráticos y la aceleración del despacho de aduana.

En el comercio exterior de bienes, las mercancías objeto de transacción deben cumplir una serie de formalidades en las fronteras establecidas por los gobiernos en distintas disciplinas: aduaneras, sanitarias y fitosanitarias, técnicas, etc., para lograr que se perfeccionen los negocios mediante la materialización de la importación o de la exportación. En este camino del flujo físico y operativo de las mercancías hacia sus destinos, la regulación aduanera existente en cada país se constituye en un instrumento fundamental del proceso, pues es sin duda el mecanismo que

establece las reglas de juego del proceso y administra real y sustantivamente el cómo y el cuándo en las operaciones de comercio exterior de bienes. Así, los asuntos de facilitación del comercio son en gran medida instrumentos para cambiar algunas prácticas de las aduanas que pueden frenar los procesos; para lograr que se modernicen, agilizando la operación de control y llevando a los empresarios a mayores niveles de competitividad a través de operaciones más fáciles, seguras, rápidas y económicas, pues la sola firma de acuerdos comerciales no garantiza el éxito del intercambio comercial, para ello se requiere eliminar verdaderamente los obstáculos para que los bienes ingresen oportunamente a los menores costos de forma que los empresarios puedan competir en los mercados externos y aprovechar realmente las mejores condiciones negociadas.

Las normas aduaneras para el ingreso y salida de bienes inciden de manera directa en los flujos comerciales, pues todos los envíos y cargas sin excepción, deben pasar por el control de las administraciones de aduana en el mundo (controles automáticos, físicos o documentales), por lo que la velocidad que se imprima a los procesos que se desarrollen por las aduanas para sus controles generará operaciones comerciales competitivas o “cuellos de botella” dentro de las fronteras de un país, aumentando barreras que afectan al empresario (importador o exportador).

El comercio mundial de bienes promueve que éstos lleguen a su destino en condiciones de legalidad, oportunidad e integridad. Las aduanas juegan un papel decisivo en este movimiento de las mercancías a través de las fronteras de los países y en el cumplimiento de estos principios, su papel de control en el ingreso y salida puede sumar o restar en la competitividad de un negocio, siendo entonces los regímenes aduaneros y los procesos asociados a los mismos factores determinantes para las industrias y para los empresarios en el contexto internacional al generar o no efectividad en los envíos, contribuyendo o restando en la eficiencia de la operación.

La integración mundial, los nuevos sistemas de producción y de entrega, así como las nuevas formas de comercio electrónico demandan mayor agilidad de las aduanas y de los procedimientos. Los esfuerzos internacionales desplegados durante los últimos años destinados a mejorar la transparencia del comercio internacional y a reducir las barreras arancelarias han originado resultados significativos, cada vez se da mayor énfasis en simplificar los procedimientos, lograr previsibilidad y rentabilidad para el comercio transfronterizo de los bienes como elementos esenciales para estimular el crecimiento económico a través de la participación nacional en el comercio internacional, observando con mayor detalle el impacto

que tienen las barreras no arancelarias en la economía y en el comercio de los países. (Dirección Nacional de Aduanas de Chile, 2016)

Un despacho aduanero de los bienes de manera rápida puede disminuir de manera considerable los costos de una transacción y generar precios mucho más competitivos para el consumidor quien podrá verse beneficiado tanto en los precios como en la oferta de bienes a su disposición, aumentando la participación del sector empresarial en el mercado mundial, y puede tener una incidencia considerable sobre la competitividad económica de un país, favoreciendo las inversiones y el desarrollo de la industria y el comercio.

Empresarios abocados a procesos rígidos, largos, entorpecedores, no pueden garantizar oportunidad en la entrega de sus mercancías de exportación o en la entrega de bienes de importación a sus clientes, ni pueden competir con precios bajos si su logística de operación conlleva a sobrecostos por demoras e incluso a prácticas fraudulentas ante la falta de transparencia o de celeridad de los procesos, pues como lo ha señalado la OMC en relación con la aplicación plena y rápida del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio “está demostrado que la probabilidad de que se produzcan prácticas fraudulentas en la frontera aumenta cuanto mayor es el plazo necesario para despachar las mercancías” (OMC, 2015).

En ese orden, el proceso de facilitación del comercio ha llevado a romper los paradigmas de control obstructivo, para pensar y abrir caminos de control sencillos y automatizados de las operaciones, sin dejar de lado las facultades de intervención y verificación.

Así en diversas negociaciones internacionales se incluyen capítulos de Facilitación de Comercio que promuevan despachos expeditos y controlados. El estado de cumplimiento o avance en el caso de Colombia, en el TLC con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC se analizan en esta investigación, para lo cual en el primer Capítulo se revisa el entorno internacional de la facilitación del comercio con el fin de conocer, entre otros aspectos, los beneficios que puede generar en un país la adopción de medidas en este sentido. En el segundo Capítulo se revisan las líneas normativas expedidas en torno a la facilitación del comercio y algunos indicadores en materia de costos y tiempos de despacho de mercancías en el país. En el tercer Capítulo se identifican los compromisos que tiene Colombia en materia de facilitación del comercio en el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y se revisan los antecedentes de dichos acuerdos y en el último Capítulo se analiza, considerando las disposiciones y procedimientos

vigentes, si Colombia cumple cada uno de los compromisos contenidos en dichas disposiciones, en materia de facilitación del comercio y las razones por las cuales se considera que a junio de 2016, Colombia no da cumplimiento en la totalidad de las disciplinas acordadas.

### **Objetivo General**

Analizar el tema de la facilitación al comercio en Colombia y el estado de cumplimiento de los compromisos contenidos en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América (TLC con EEUU) y de los previstos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (AFC de la OMC).

### **Objetivos específicos**

- Revisar el entorno internacional en materia de facilitación del comercio.
- Revisar la normatividad colombiana expedida en torno a las líneas de facilitación del comercio y lo que al respecto arrojan algunos indicadores respecto al despacho de mercancías.
- Identificar los compromisos que tiene Colombia en materia de facilitación del comercio en el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y analizar el estado de cumplimiento de cada uno de ellos.

### **Hipótesis**

Colombia no cumple en su totalidad los compromisos internacionales relativos a la facilitación del comercio, consagrados en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial (TLC) con EEUU, ni ha allanado el camino para cumplir todos los compromisos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio – OMC cuando esté entre en vigor.

## **Metodología**

Para la realización de esta investigación se desarrolló un estudio descriptivo – analítico, utilizando como técnicas de recolección de la información la revisión documental que incluye fuentes oficiales y académicas de información pública disponible para la temática, tanto a nivel internacional como nacional.

El estudio es descriptivo en la medida que considera los estudios realizados en materia del aporte que hace la facilitación del comercio a los países que implementen medidas de simplificación y reducción de trámites en las operaciones de comercio exterior, incluyendo los estudios sobre la implementación de las iniciativas consagradas expresamente en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Igualmente, se revisan algunos indicadores de comercio transfronterizo que dan cuenta, entre otros aspectos, de los tiempos y costos asociados a la importación y a la exportación de mercancías en Colombia, para determinar de acuerdo al compromiso establecido en los Acuerdos el estado de avance por parte de Colombia.

Se señalan de manera específica las disposiciones y los compromisos adquiridos por Colombia en materia de facilitación del comercio en el marco del TLC con Estados Unidos de América y del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Se revisan, según criterios de análisis, los cambios fundamentales previstos en las normas expedidas en torno a la facilitación del comercio y el nivel de cumplimiento de cada compromiso, según cada uno de los acuerdos en revisión, hasta junio de 2016.

Con el propósito anterior, se analizaron las diferentes normas (Leyes, Decretos, Resoluciones, circulares etc.) que se han expedido en torno a este tema y se construyeron documentos matriz, sobre el estado de cumplimiento de cada compromiso, respecto del cual se detalla el nivel de avance a junio de 2016 y las medidas adoptadas por Colombia para dar cumplimiento al mismo.

## Marco referencial

Dado el escenario mundial actual de multiplicidad de interconexiones comerciales, en el que el volumen de bienes, servicios e inversiones que traspasan las fronteras crece y en los países se busca lograr que más productos lleguen a los mercados externos, surge la necesidad de diseñar medidas que faciliten el comercio, para dinamizar la actividad comercial.

En la “nueva teoría del comercio” que empezó a surgir en la década de 1970 se explica la razón por la cual solo algunas empresas grandes y productivas pueden ser exportadoras, mientras otras solo pueden vender en el mercado interno, esto gracias a las economías de escala, que les permiten entrar en una industria. Bajo esta teoría, las medidas sobre facilitación del comercio reducirán los costos del comercio, generando una mayor cuota del mercado de exportación, pues en las cadenas de suministro en las que los bienes se fabrican en países diferentes, los costos asociados a la logística del comercio se van acumulando y aumentando a lo largo de la cadena de valor y en consecuencia las “ineficiencias” de los procedimientos que se apliquen en cada una de las frontera de ingreso o salida, tendrán un importante efecto restrictivo en el comercio de estos, por lo que igualmente las medidas de facilitación generarán un efecto positivo. (OMC, 2015).

Las medidas de facilitación del comercio pueden recoger el interés de los gobiernos y del sector empresarial de reducir los costos de transacción y los tiempos de entrega, fortaleciendo con ello la competitividad de los empresarios y generando ventajas para el país en términos económicos y de gestión de sus recursos públicos en el control eficiente de las mercancías, sin desgastes administrativos para el control, forjando escenarios de transparencia, previsibilidad y de procesos simples que no solo fortalecen las inversiones nacionales sino que pueden incentivar las inversiones extranjeras.

Estas medidas podrían aumentar el alcance de los beneficios de la especialización de los países en determinados productos al reducir los tiempos y costos de la operación comercial para que una mercancía vaya desde el productor hasta el consumidor final, y refuerzan el hecho de que si un país logra reducir estos costos asociados a sus procesos de exportación y de importación, podría desarrollar una ventaja que en el caso de las exportaciones le permitiría llegar con mayor rapidez a otros mercados poniendo con ello sus productos de manera eficiente y contar con una ventaja que podría permitirle manejar precios más competitivos frente a otros países cuyos tiempos del comercio sean superiores y por ende los costos asociados a estos



tiempos adicionales no puedan ser reducidos afectando su precio de venta. En el caso de las importaciones, estas medidas permitirían lograr que los importadores y consumidores finales accedan a bienes importados con mayor velocidad y probablemente a un mejor precio, no aumentado por obstáculos en el proceso de importación.

En este tema la posición y decisión del gobierno, a través de su intervención mediante las normas que establezca puede ser determinante para favorecer la internacionalización de las empresas y la inversión extranjera, creando o no el entorno propicio que elimine o reduzca las barreras no arancelarias que muchas veces se levantan en la propia frontera, pues la actividad empresarial está directamente afectada por el marco legal en el que se desarrolla, el cual influye de manera importante en el costo de muchas de las actividades realizadas por ella para lograr ventajas competitivas; siendo dichas normas factores que podrán o no favorecer la disminución por ejemplo en este caso de los costos asociados al comercio, los cuales al ser exógenos a la empresa le limitan la posibilidad de disminuir su impacto.

En la Teoría de la ventaja competitiva nacional: el Diamante de Porter (Porter, 1998), se observa la importante influencia que tiene el gobierno animando o no a través de sus políticas, a las empresas, jugando un papel que impacta positiva o negativa en los cuatro componentes del diamante (Hill, 2011). Así, a través de sus políticas el gobierno puede promover procesos de comercio internacional y controles más expeditos por parte de sus autoridades, estableciendo agendas de coordinación interinstitucional para realizar los controles, evitando la multiplicidad de movimientos y apertura de las cargas, proponiendo medidas que coadyuven a la reducción de costos a través de inspecciones no intrusivas y generando disposiciones que permitan previsibilidad sobre los procedimientos, pues la información precisa y su disponibilidad a tiempo, pueden jugar un papel importante a la hora tomar decisiones en un negocio.

Sobre estos aspectos versa la facilitación del comercio, para lograr entre otros, que las partes interesada cuenten con información precisa y a tiempo, que se elimine el uso de papel y con ello las ineficiencias que generan las filas y la presentación física de documentos; promoviendo la publicación de las normas, la automatización de los procesos, la implementación de sistemas de administración de riesgos, la realización de despachos aduaneros expeditos, despachos en los lugares de ingreso de las mercancías a fin de que no se generen costos adicionales por traslados y permanencia en depósitos u otros lugares habilitados; propiciando la

actuación coordinada de las entidades que ejercen controles para evitar sobre costos por multiplicidad de inspecciones y movimientos de las cargas.

Los gobiernos a través de las entidades e instituciones que regulan y controlan las operaciones del comercio puede sumar o restar en la facilitación del comercio en un país por ejemplo identificado para su eliminación, las barreras que afectan a los empresarios y les impiden ser más competitivos, pues el costo de las ineficiencias, demoras, burocracia, puede significar en muchos casos la pérdida de un negocio o en su defecto pérdidas económicas en materia de la rentabilidad del mismo para un importador o exportador que deba agregar a sus costos, montos asociados a días adicionales de permanecía de sus mercancías en los puertos, depósitos etc., movimientos adicionales de la carga, daños por inadecuada exposición de las mercancías etc.

## Capítulo 1. Entorno internacional de la facilitación del comercio

### 1.1. ¿Qué significa la facilitación del comercio?

La facilitación del comercio tiene muchos significados, de hecho a nivel internacional goza de definición especial según algunas organizaciones, sin embargo, se podría pensar que estas definiciones apuntan hacia lo mismo: al desarrollo de acciones (normas, procedimientos etc.) orientadas a lograr disminuir los costos y tiempos de un proceso de despacho, promoviendo el movimiento ágil, eficiente y debidamente controlado de las mercancías en los puertos, aeropuertos y demás lugares de ingreso y salida de las mismas, así como la rápida obtención y aprobación de la documentación necesaria para el desarrollo de la operación de comercio internacional de que se trate.

Un estudio de la CEPAL en 2001, señaló que la facilitación del comercio correspondía en ese momento a un concepto insuficientemente delimitado relacionado con una gran diversidad de ámbitos temáticos como los asuntos aduaneros; las normas de origen, técnicas de calidad; logística, transporte y transmisión de información comercial; vinculado con varios tipos de servicios conexos a las transacciones internacionales, que tiene como propósito simplificar los procedimientos requeridos para el intercambio comercial de bienes, servicios e incluso para la materialización de los negocios y el establecimiento de inversiones extranjeras en un mundo que es cada vez más globalizado (CEPAL, 2001).

La facilitación del comercio abarca todo el entorno en el cual el comercio se desarrolla; incluye entre otros elementos la transparencia de las aduanas en materia de las regulaciones y la armonización de estándares regulatorios. (Asociación de Estados del Caribe, s.f.)

Para la UNCTAD<sup>10</sup>, la facilitación del comercio no es solo una disciplina en la que intervienen comerciantes de todas las industrias y diversos ministerios, sino que también depende del estado de la infraestructura de cada país, lo que incluye las carreteras, puertos y servicios aduaneros, así como los recursos humanos y la base de sus ingresos y la capacidad institucional y normativa. La UNCTAD señala que para modernizar la administración aduanera y simplificar los procedimientos comerciales es necesario actuar de manera coordinada y general,

---

<sup>10</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) fue creada en 1964 en Ginebra (Suiza), para analizar e intentar resolver los problemas relativos al comercio internacional de países subdesarrollados.

permitiendo la participación de los sectores privado y público en la elaboración y aplicación de las medidas de reforma (Naciones Unidas, 2006).

En su Guía para la Medición de tiempo de Despacho de las Mercancías, la OMA señala que se trata “de la reducción de los costos de las transacciones comerciales y la creación de estándares de eficacia”, indicando igualmente que tal definición “incluye la relación causal que existe entre los regímenes aduaneros y demás prácticas y el incremento de los requisitos en términos de costo o tiempo” (World Customs Organization, 2012).

Para las Naciones Unidas – Comisión Económica para Europa, corresponde a un enfoque amplio e integrado que busca reducir la complejidad y el costo del proceso de las transacciones comerciales y para asegurar que estas actividades se realicen de forma transparente, previsible y eficiente, basado en normas, estándares y mejores prácticas internacionalmente aceptadas. (Asociación de Estados del Caribe, s.f.)

El Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), señala que: “en general se refiere a la simplificación, armonización y uso de nuevas tecnologías y otras medidas para hacer frente a los obstáculos administrativos y de procedimiento para el comercio que ayudará a los miembros a construir experiencia, reducir costos y a dar lugar a una mejor circulación de bienes y servicios”. (Asociación de Estados del Caribe, s.f.).

Por su parte, en el Informe sobre el comercio mundial de 2015, de la OMC se señala que: “los Miembros de la OMC han evitado siempre definir formalmente la facilitación del comercio, tanto por la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre sus límites como por el deseo de no excluir ningún aspecto potencial de los trabajos futuros”. (OMC, 2015)

## **1.2. ¿Qué busca la facilitación del comercio?**

La facilitación del comercio es un propulsor de los negocios y concierne a todos los empresarios y entidades que tienen injerencia en el comercio exterior, hace parte de la apuesta de los países en sus relaciones comerciales por su relevancia en la competitividad de las empresas. Es uno de los temas incorporados en las negociaciones de la OMC, desde la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), es un asunto complejo en gran medida debido a la multiplicidad de actores que intervienen en esta iniciativa (Asociación de Estados del Caribe, s.f.), quienes pueden ser beneficiarios de ella.

La facilitación del comercio, hace parte de la agenda de negociación actual; en diferentes

escenarios, organismos internacionales, entidades de gobierno, el sector privado, la academia y otras partes interesadas vienen realizando seminarios y reuniones de expertos para debatir acerca del grado y de la forma en que se pueden implementar las iniciativas de facilitación del comercio, buscando estimular a los gobiernos y demás partes involucradas, para avanzar hacia mejores prácticas internacionales, pues los procesos aduaneros eficientes pueden permitir a un mayor número de empresas, micro, pequeñas y medianas, participar de forma activa en el comercio internacional e incluso permiten que personas naturales puedan llevar procesos de importación por regímenes ordinarios con facilidad y agilidad y contar con procedimientos especiales de envíos urgentes o rápidos para entrega en de bienes en su propio domicilio, sin demoras ni sobrecostos, haciendo cada vez más fácil el comercio y permitiendo que un mayor número de ciudadanos acceda a bienes extranjeros incluso por internet.

Prácticas aduaneras modernas que promuevan la facilitación del comercio hacen posible que las administraciones de aduana pongan a disposición de las personas naturales y jurídicas, regímenes aduaneros simples, fáciles, previsibles y rentables para todas las partes en un despacho de mercancías (Dirección Nacional de Aduanas de Chile, 2016).

Por el contrario, las ineficiencias del proceso, excesos en el control por parte de las autoridades, controles al ciento por ciento (100%) de las cargas objeto de comercio exterior, apertura y manipulación de las mercancías, respuestas demoradas, falta de administración del riesgo y regulaciones aduaneras complejas, entre otros factores, impactan negativamente las oportunidades comerciales conllevando a que los negocios no sean rentables o a que resulten menos atractivos para los empresarios, pues reducen los márgenes de rentabilidad y se convierten en gastos adicionales que pueden generar incremento en los precios de venta.

Dentro de los obstáculos que se han identificado en las operaciones de comercio exterior se ha observado que muchos se encuentran directamente en el mismo país que busca hacer el negocio internacional, es decir, son barreras no arancelarias impuestas por el mismo país que importa o exporta sobre sus propias operaciones de comercio exterior, barreras como: duplicidad de inspecciones, creación de trámite manuales, determinación de inspecciones sin contar con sistemas de administración de riesgos, altos volúmenes de inspección etc.; obstáculos que podrían ser removidos a partir de políticas orientadas a mejorar la logística y el proceso de las operaciones, la utilización de servicios informáticos y tecnológicos y la coordinación de los procedimientos de control en frontera por parte de las autoridades. Contexto que permite

considerar que la competitividad también se puede medir por los grados de seguridad y confiabilidad que un país, incluidos sus sectores público y privado, es capaz de garantizar a sus socios comerciales. (Servicio Nacional de Aduanas de Chile, 2014)

En estudio efectuado por la OCDE en el año 2006 y citado por la CEPAL en el 2007, se analiza un caso en la República Dominicana en el que se puede apreciar la relevancia de los sistemas logísticos y de las medidas de facilitación del comercio; se indica que en ese país el 90% de las exportaciones son a los Estados Unidos de América, especialmente exportan ropa y textiles de alta calidad; el tiempo que les toma exportar es de 4 semanas contra 10 semanas desde China a Estados Unidos de América, lo cual ha ayudado a las empresas dominicanas a tener importantes ventajas sobre la fuerte competencia china en materia de precios, la clave para República Dominicana para preservar esta ventaja es contar con servicios logísticos de excelencia en toda la cadena de valor de la industria textil que le permiten responder rápidamente a los cambios de preferencia de los consumidores estadounidenses (CEPAL, 2007).

En este sentido, es innegable que en las negociaciones comerciales resulte relevante conocer el nivel de desarrollo de las medidas de simplificación de procedimientos en cada país, el nivel de implementación de mejores prácticas en materia del comercio exterior y el nivel del uso y desarrollo de las tecnologías de la información.

En esta búsqueda de modernización de las aduanas, de los procedimientos, los sistemas tradicionales del comercio y la logística, se espera hacer frente a la creciente competencia internacional, que demanda procesos de entrega de bienes justo a tiempo y que compite en muchos casos con precios y calidad, pues es claro que el resultado de los procesos que obstruyen el comercio es la pérdida de ganancias en la negociación, para alguna de las partes (importador o exportador), conllevando a su vez al aumento de los precios para el consumidor final.

Al respecto el Informe sobre el Comercio Mundial de 2015, elaborado por la OMC, hace énfasis en que los procedimientos comerciales ineficaces influyen en las economías más que los aranceles, ya que respecto a los aranceles, una parte de la diferencia entre lo que el importador paga y lo que el exportador recibe pasa a formar parte de los ingresos arancelarios de los gobiernos. Se señala que, si un país mejora sus procedimientos comerciales de tal manera que esos costos del comercio se reducen a cero (0), la brecha de precios desaparece generando que los importadores se benefician de un precio más bajo, y los exportadores reciban un precio más elevado por la mercancía objeto de comercio; así estas medidas que facilitan el comercio

aumentan la prosperidad de los países al mejorar sus relaciones de intercambio, dando lugar a un resultado que resulta ventajoso para todas las partes. (OMC, 2015).

Bajo este contexto cada vez se hace más preciso que los países cuenten con verdaderas políticas de facilitación del comercio para verse beneficiados en comercio multilateral, pues es claro que complejos y costosos requisitos de documentación, falta de transparencia de las normas, demoras injustificadas en los procesos en frontera y otras deficiencias, son enormes barreras no arancelarias que eliminan gran parte de las ganancias de los empresarios que realmente son quienes generan el crecimiento económico del país, interfiriendo negativamente en el desarrollo de las cadenas globales de valor al sumarle costos al proceso. Según se ha indicado en estudios efectuados para la OMC, y citados, entre otros, por la Asociación de Estados del Caribe - AEC (Asociación de Estados del Caribe, s.f.), la experiencia de empresas exportadoras indica que los retrasos y los obstáculos burocráticos al momento de ingresar un producto a otro mercado pueden ser barreras “mucho más limitantes que el mismo arancel”.

En esta materia se viene afirmando que existe una importante brecha que separa entre sí a los países desarrollados, de los países en desarrollo y de los países menos adelantados, en materia de la infraestructura del comercio y el transporte, de las necesidades tecnológicas, así como en el tema de agendas de coordinación interinstitucional. La facilitación del comercio no es solo una disciplina intersectorial en la que intervienen los comerciantes de todas las industrias sino que también involucra diversos ministerios y entidades gubernamentales, así que para modernizar la administración aduanera y simplificar los procedimientos comerciales es necesario actuar de manera coordinada y general, dando participación a los interesados de los sectores privado y público en la elaboración y aplicación de las medidas de reforma. (UNCTAD, 2011). La necesidad de trabajar en una agenda que permita la simplificación de los procesos comerciales a nivel internacional se origina en que la existencia y persistencia de obstáculos para el comercio incrementa los costos de la transacción.

Es por esto que sin medidas para la facilitación del comercio resulta difícil aprovechar al máximo la apertura de los mercados y las reducciones arancelarias negociadas a nivel mundial. La OMA, indica que “las iniciativas de facilitación del comercio benefician tanto a la comunidad empresarial como a los gobiernos”, pues los empresarios obtendrán beneficios al lograr una mejor competitividad en los mercados debido a la reducción de retrasos y costos, que se consiguen con el movimiento predecible y eficiente de las mercancías a través de las fronteras, y

las administraciones nacionales por su parte serán capaces de utilizar procedimientos modernos para mejorar los controles, asegurar la recaudación efectiva de ingresos contribuyendo de esa forma al desarrollo económico a través del incremento en el comercio (Asociación de Estados del Caribe, s.f.).

El propósito de las medidas de facilitación del comercio es lograr establecer un entorno transparente y previsible para todos los usuarios del comercio en las transacciones transfronterizas, basado en la simplificación y normalización de las prácticas y procedimientos aduaneros, los requisitos de documentación, las operaciones de la carga y el tránsito. El carácter intersectorial y multidisciplinario de la facilitación del comercio exige una estrecha coordinación entre comerciantes, operadores, proveedores de servicios, autoridades aduaneras, ministerios competentes y organismos reguladores (UNCTAD, 2011)

Según se indica en estudios realizados para la OMC en el año 2005, (Asociación de Estados del Caribe, s.f.), en promedio en cada transacción comercial intervienen entre 27 y 30 participantes, se necesitan 40 documentos con más de 200 datos, de los cuales entre el 60% y el 70% deben repetirse. Al considerar toda la operación de comercio, se indica que ésta consume entre el 6% y el 15% del valor total del producto y el 40% del tiempo de la transacción (Asociación de Estados del Caribe, s.f.), por lo tanto, si se logra disminuir este indicador es claro que habrían unas ganancias considerables en cada negociación que podrían impactar el precio y generar beneficios para todas las partes.

La facilitación del comercio le da energía al flujo de la mercancía, estimula el dinamismo comercial y mejora la eficiencia de hacer negocios. Trae beneficios para todas las economías debido a que en definitiva atrae a la inversión extranjera directa. Para los gobiernos, la facilitación del comercio permite un mejor recaudo de los derechos e impuestos; con la implementación efectiva de modernas técnicas de gestión de riesgos también mejora la seguridad de la cadena de suministro lo que permite que recursos limitados de tecnología y personal puedan focalizarse en operaciones de alto riesgo. (Asociación de Estados del Caribe, s.f.).

### **1.2.1. El papel de la Organización Mundial de Aduanas OMA y de la Organización Mundial del Comercio OMC en la facilitación del comercio.**

La facilitación del comercio no es ajena a organismos internacionales como la OMA y la OMC. La OMA reconoce el papel fundamental que tienen las aduanas en la órbita de la



facilitación del comercio y de los pasos que se vienen dando por los miembros de la OMC que negocian disciplinas en facilitación. La OMA ha señalado que las administraciones aduaneras tienen considerable experiencia en los procedimientos de frontera y comercio y serán la agencia del gobierno clave para la implementación de futuros compromisos con la OMC al respecto. En este sentido viene liderando una serie de estrategias para apoyar la implementación armonizada del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC mediante el uso de instrumentos y herramientas fundamentales de la OMA. Esta organización publicó una Guía de Implementación de la Sección I, para cada artículo del AFC de la OMC, que contiene entre otros las siguientes categorías de información: Información General; Texto del artículo del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio; otros instrumentos relevantes de la OMA; prácticas de los miembros, etc. (World Customs Organization, s.f.)

Así mismo, la OMA ha señalado que “para lograr una óptima facilitación del comercio legítimo deben existir protocolos, directrices y prácticas aduaneras adoptados por consenso internacional y dotados del mayor grado de armonización y eficacia posibles”, destacando que “Cuando las administraciones aduaneras pueden alinear sus métodos de trabajo en materia de facilitación del comercio, se obtiene una mayor coherencia que puede aplicarse a lo largo de toda la cadena logística y resulta muy beneficiosa”. (World Customs Organization, 2012)

Por su parte, este ha sido un tema clave del trabajo de la OMC. Bajo este ideal a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996 mediante un mandato específico que definieron los Ministros, para ser llevado a cabo por el Consejo del Comercio de Mercancías del mismo organismo, en el que se determinó la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales, a fin de evaluar si procedía establecer normas de la OMC en esta materia. (CEPAL, 2001)

Así, para noviembre de 2001, con ocasión de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar), se estableció mediante Declaración Ministerial el programa de trabajo para iniciar negociaciones en materia de facilitación y se instruyó al Consejo del Comercio de Mercancías iniciar trabajos exploratorios para examinar, aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificar necesidades y prioridades en materia de asistencia técnica, a partir de propuestas y documentos preparados por los miembros. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016), iniciando con ello el

trabajo del hoy denominado en muchos escenarios “Acuerdo de Bali” “paquete de Bali” o “Acuerdo sobre Facilitación del Comercio – AFC” de la OMC.

Las negociaciones del AFC se iniciaron en 2005 y concluyeron en diciembre de 2013 con el primer acuerdo multilateral en la materia y el primer acuerdo nuevo del comercio de bienes, casi 20 años después de la creación de la OMC. El 27 de noviembre de 2014 fue adoptado el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, mediante Decisión del Consejo General de la OMC.

### **1.3. Los beneficios de la facilitación del comercio.**

Como se ha mencionado, la OMA, la OMC, el Banco Mundial y la OCDE, entre otros organismos vienen adelantando una serie de estudios de caso y mediciones relacionadas con la facilitación del comercio incluyendo los beneficios que genera. (OCDE, 2013).

La OMC reveló que en algunos pasos fronterizos el despacho de las mercancías puede llegar a demorar hasta 30 días, de lo que se desprende entonces que la situación del comercio exterior se puede caracterizar por tener gran burocracia y generar numerosos gastos innecesarios, derivados del gran número de trámites existentes y procesos que se exigen en las fronteras, requisitos de presentación de documentos que no son transparentes y generan duplicaciones, falta de cooperación entre comerciantes, aduanas y organismos en frontera y la no presentación automática de datos e información, por lo que la introducción de procedimientos más sencillos puede ayudar a mejorar significativamente estas corrientes de comercio exterior. (OMC, s.f.).

Así mismo, y como se señaló anteriormente, ésta organización indica que según algunos cálculos, en una transacción aduanera en promedio pueden intervenir entre 20 y 30 partes diferentes (entre autoridades y sector privado), se utilizan cerca de 40 documentos, 200 elementos de datos (de los que se señala que 30 se repiten 30 veces como mínimo) y se genera la necesidad de volver a escribir por lo menos una vez más entre el 60 y el 70% de todos estos datos, por lo que pese a la reducción de aranceles en virtud de los acuerdos, el costo que supone cumplir las formalidades aduaneras supera en muchos casos este arancel (OMC, s.f.).

La OCDE por su parte, calcula que el costo de la documentación absorbe hasta un 7% de los 12 billones de dólares en los que está valorado el comercio internacional anual. (OMC, s.f.).

Según algunos reportes consultados, la simplificación y armonización de las normas y procedimientos de comercio internacional, son esenciales y tienen efectos significativos sobre el comercio y el crecimiento mundial. En ellos se estima, tal como se mencionó anteriormente, que

las pérdidas provocadas por ineficiencias en los procedimientos aduaneros corresponden al 5% del PIB y que una reducción de un 1% en los costos comerciales a nivel mundial podría aumentar los ingresos mundiales en USD 40.000 millones. (Banco Africano de Desarrollo, 2013)

La OCDE ha estimado, según lo señala la OMC, que la simplificación de los procedimientos permitiría una reducción de costos del orden del 2 al 15 por ciento del valor de las mercancías. (OMC, s.f.). Por su parte la OMC señala que en un estudio efectuado por el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) se calculó que los programas de facilitación del comercio generarían utilidades del orden del 0,26 por ciento del PIB para los 21 países del APEC, señalando también que los ahorros en los costos de importación que reportarían a los países en desarrollo de la región se cifrarían entre el 1 y el 2% de su cuantía. (OMC, s.f.). En este documento se indica igualmente que el Banco Mundial refiriéndose a la facilitación del comercio, señaló que el aumento de la eficiencia de los puertos y aeropuertos permitiría incrementar el comercio mundial de manufacturas en 377.000 millones de dólares de EE.UU al año y lograría triplicar los beneficios de las reducciones arancelarias para los consumidores, todo ello debido a la agilización de las aduanas, la reducción de los sobornos y de la corrupción, la mejora de la infraestructura y el aumento de la eficiencia de los servicios transfronterizos, así como a la agilización de las actividades económicas derivada de la utilización del Internet. (OMC, s.f.)

Un estudio de la OCDE en 2013, señala que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC ofrece importancia comercial representativa para todas las partes involucradas y que la implementación de sus disposiciones puede reducir los costos globales relacionados al comercio en 14.5% para los países de ingreso bajo, 15.5% para los de ingreso medio bajo, 13.2% para los ingreso mediano alto (como Colombia, México y Perú, según clasificación del Banco Mundial (Banco Mundial, 2016)) y 10% para los países OCDE (OCDE, 2013)

El fortalecimiento de las iniciativas sobre facilitación del comercio tiene un impacto positivo en los flujos comerciales sobre todo en los relacionados con la disponibilidad de la información (publicidad y transparencia), la armonización y simplificación de trámites y documentos, la automatización y el manejo de riesgo, pues permite simplificar procedimientos transfronterizos y crear un clima de buen gobierno e imparcialidad. (OCDE, 2013)

Muchos países en desarrollo han tratado de participar en las cadenas de valor mundiales para expandir su comercio, mejorar el acceso a la tecnología e incrementar la productividad;

aspecto en el definitivamente la rapidez y la previsibilidad en el suministro de bienes intermedios son esenciales para una gestión eficiente de las mismas y su puesta justo a tiempo y a bajo costo en cada uno de los mercados que le agregan valor. Tema en el que la OMC considera que con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se podrán reducir estos retrasos y fluctuaciones en los plazos de entrega, por lo que estiman que se aumentarán las oportunidades de participación de estos países en las cadenas de valor mundiales. (OMC, 2015)

La facilitación del comercio es esencial para reducir los costos del comercio, pues las cargas administrativas siempre afectan más a las pequeñas y medianas empresas (pymes) que a las grandes, en particular en los países en desarrollo; las exportaciones de las pymes son más sensibles a los retrasos en la frontera que las de las grandes empresas por lo que si se reducen los retrasos en la frontera, la OMC estima que el AFC aumentará las posibilidades de una mayor integración de las pymes en el comercio internacional. (OMC, 2015)

La OMC considera que el AFC contribuirá al aumento del recaudo de los derechos de aduana y de los impuestos si se aumentan las operaciones de comercio exterior, pues los procedimientos comerciales ineficaces reducen el volumen de mercancías que cruzan las aduanas y dan por resultado una pérdida de ingresos. Además, tal como se indicó anteriormente, la OMC señala en su Informe sobre el Comercio Mundial 2015, que la probabilidad de que se produzcan prácticas fraudulentas aumenta cuanto mayor es el plazo necesario para despachar las mercancías, por lo que concluyen que al simplificar los procedimientos comerciales y reducir el tiempo de tránsito de las mercancías a través de las fronteras el AFC se incrementará el volumen de mercancías que circulen a través de las aduanas, se reducirán las posibilidades de corrupción y aumentará la cuantía de los ingresos recaudados. (OMC, 2015)

En esta medida, dentro de los beneficios tangibles que se han estimado por la implementación de medidas de facilitación del comercio, estarían: el rápido despacho de las mercancías, la modernización de procedimientos aduaneros y el fortalecimiento de las Aduanas, el uso de perfiles y criterios de selectividad a través de sistemas de riesgos, la prevención y represión efectiva de operaciones contrarias a la legislación aduanera y la disminución de tiempos y costos de operaciones entre otros factores, en virtud de la administración del comercio sin papeles.

## **Capítulo 2. Colombia en el entorno internacional y en su política interna en materia de facilitación del comercio.**

### **2.1. Lineamientos de la política colombiana en materia de facilitación del comercio en las últimas décadas**

A partir de 1990, la política económica y de comercio exterior de Colombia tuvo un cambio evidente, durante esta década en la mayoría de países de Latinoamérica fue impulsado el llamado Consenso de Washington<sup>11</sup>, como medida específica derivada de la Escuela de Chicago (Neoliberalismo económico). Esta medida estableció el modelo económico que debía aplicarse en los países no solo latinoamericanos sino también en buena parte de los países del mundo, el cual tuvo como piedra angular que la intervención de los Estados en la economía debía ser minimizada, siendo las fuerzas del mercado las que regularan las relaciones económicas. (Ludeña S, 2014).

Así, en Colombia se siguieron las políticas de corte neoliberal lideradas por Estados Unidos de América y el Reino Unido y se dio inicio a la apertura económica que generó una serie de transformaciones en las estructuras de algunas entidades (Tarra Díaz, sf), por ejemplo, se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales con la Dirección de Aduanas Nacionales para constituir la hoy denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) atribuyéndole además competencias en materia de las operaciones cambiarias derivadas del comercio y se crearon el Ministerio de Comercio Exterior hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bancóldex (1991) y en noviembre de 1992<sup>12</sup> nace Proexport (hoy ProColombia).

En Colombia, la decisión de la apertura económica se produjo luego de décadas de mantener una política proteccionista que conllevó a que el mercado nacional se saturara con productos locales, de forma tal que el poder de compra era inferior a la oferta; los precios de los productos nacionales se habían incrementado con el tiempo y la calidad se había deteriorado por

---

<sup>11</sup> El término Consenso de Washington acuñado en 1989 por el economista John Williamson describe un conjunto de fórmulas que constituían el paquete de reformas «estándar» para los países en desarrollo azotados por la crisis. Las fórmulas abarcaban políticas en estabilización macroeconómica, liberación económica del comercio y la inversión y expansión de las fuerzas del mercado en la economía doméstica. La información se puede consultar en la página web: <http://omal.info/spip.php?article4820>

<sup>12</sup> Proexport nació en noviembre de 1992 como un fideicomiso con recursos públicos y régimen administrativo de carácter privado. Los recursos con los que se creó el fideicomiso corresponden a bienes recibidos del antiguo Proexpo y al 25% de acciones de Bancóldex. La información se puede consultar en la página web: <http://www.procolombia.co/procolombia/nuestra-historia>

la falta de competencia, situación frente a la cual la administración del presidente Cesar Gaviria adoptó la política de apertura. (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015). No obstante, vale indicar que el programa de apertura económica se inició en la administración de presidente Virgilio Barco Vargas, el 22 de febrero de 1990, casi al final de su administración a partir del Documento CONPES 2465: Programa de modernización de la economía colombiana (Dinero, 2013), apertura que fue acelerada durante el siguiente mandato (César Gaviria).

Esta apertura económica significó un gran adelanto en la forma como se consideraba el comercio exterior para Colombia, que consiguió de alguna manera, que las empresas modernizaran sus estructuras, renovaran su maquinaria y pensarán en un producto para el consumidor. La competencia que ingresó al país fue tan fuerte debido a la reducción en los aranceles, que las empresas tuvieron que despertar de su confort para entrar a competir, pues en un país pequeño el arancel genera ineficiencias en productores y consumidores porque al no haber competencia y al no tener productos con los cuales comparar, no se genera el interés de innovar ni mejorar los procesos para que sean más competitivos y de calidad. (Tarra Díaz, sf)

En las últimas décadas Colombia se ha movido, en el plano de la normatividad y la política aduanera, en la búsqueda de ser más competitivo en el entorno mundial, llegar a otros mercados y fortalecer la industria nacional. Es así, que las tendencias del comercio mundial, la política aperturista y las disposiciones establecidas en el marco internacional vienen generando una serie de cambios hacia la facilitación y simplificación de los procesos de comercio exterior.

Así, vemos como algunas leyes y decretos consideran la importancia de impulsar la producción local para acceder, con bienes y servicios, a los mercados externos. Así la Ley 444 de 1967, tuvo como objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario a través, entre otros, del fomento y diversificación de las exportaciones y el estímulo a la inversión de capitales extranjeros, en armonía con los intereses generales de la economía nacional.

Por su parte, la Ley 6ª de 1971, ley marco de aduanas anterior, estableció dentro de sus objetivos, estimular el crecimiento económico del país, de acuerdo con los planes y programas adoptados para el desarrollo económico y social; permitiendo otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional, que le permitiera abastecer a precios justos las necesidades del consumo interno y competir satisfactoriamente en los mercados externos. Esta ley previó promover la sustitución de importaciones en los sectores de materias primas, bienes de consumo,

intermedios y de capital, que pudieran producirse económicamente en el país y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos.

A su turno el Decreto 2666 de 1984 por el cual se revisó en su momento, la legislación aduanera reconoció que la legislación colombiana requería la adopción de normas que contemplaran nuevos fenómenos del comercio internacional, y lograra acoger entre otros, los progresos técnicos alcanzados en materia de administración aduanera.

Con la Ley 1ª de 1991 por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos se estableció, dentro de los planes de expansión portuaria, la conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias para facilitar el crecimiento del comercio exterior, para reducir el impacto de los costos portuarios sobre la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales y los precios al consumidor nacional, aprovechar los cambios en la tecnología portuaria y de transporte y conseguir el mayor uso posible de cada puerto.

Mediante la Ley 7ª de 1991, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se reafirman los objetivos de impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo, promoviendo y fomentando el comercio exterior de bienes, tecnología, servicios y en particular, las exportaciones; promoviendo los procesos de integración y los acuerdos comerciales que amplíen y faciliten las transacciones externas del país.

Posteriormente, con el Decreto 1909 de 1992 por el cual se modificó en su momento la legislación aduanera, se estableció, dentro de las consideraciones para su expedición, que el Gobierno debía impulsar un nuevo modelo de desarrollo basado en la internacionalización de la economía y la modernización del Estado, dentro del cual se reconocía como requisito básico la readecuación de las distintas entidades públicas, en especial, las involucradas en el comercio exterior y la importancia de lograr que los procesos aduaneros fueran ágiles y eficientes para evitar sobrecostos por demoras y corrupción y garantizar la dinámica de la economía y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

Luego, con el Decreto 2685 de 1999, el Gobierno Nacional señala estar comprometido con políticas que permitan fortalecer la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, facilitando y agilizando las operaciones de comercio exterior; indicando que con el propósito de brindar transparencia, claridad y certeza a los usuarios del comercio exterior, las operaciones aduaneras debían armonizarse y simplificarse a través de una legislación que las

recogiera en su integridad y consultará las tendencias legislativas internacionales, norma reglamentada por la Resolución 4240 de 2000 de la DIAN.

A comienzos del nuevo milenio, los tratados de libre comercio adquirieron protagonismo, no solo se han concretado con los países de Latinoamérica, sino también con países desarrollados. Se establecieron negociaciones comerciales con Estados Unidos de América, los estados AELC - EFTA (European Free Trade Association), la Unión Europea, Canadá, entre otros. Internacionalización que viene generando nuevas oportunidades a los productores y exportadores colombianos, dando vía libre a la inversión extranjera, incentivando la generación de empleo y las importaciones de materias primas para desarrollar la industria. (Tarra Díaz, sf)

En estos acuerdos comerciales suscritos por Colombia por ejemplo con Chile, Estados Unidos de América, Canadá, la Unión Europea, Corea, entre otros, se reconoce la importancia de la simplificación de las operaciones de comercio, por lo que las partes han acordado un capítulo o disciplinas específicas sobre facilitación del comercio para reforzar la cooperación bilateral con miras a asegurar que la legislación y los procedimientos pertinentes de cada parte, así como la capacidad de las administraciones, cumplan los objetivos de control efectivo y de promoción de la facilitación con base en principios de simplificación y armonización de procedimientos bajo estándares internacionales. Al tiempo que se reconoce la importancia del equilibrio entre el cumplimiento de la normatividad aduanera y la facilitación para asegurar el libre flujo de comercio y satisfacer las necesidades de los gobiernos para el beneficio y la protección de la sociedad. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf). Acuerdos que promueven el desarrollo de compromisos para eliminar trabas y generar iniciativas y nuevos modelos que despejen la ruta de ingreso y salida de los productos entre las partes.

En el marco de la regulación comunitaria (Comunidad Andina), la Decisión 618 de 2005 de la CAN<sup>13</sup> dispone para los miembros, la necesidad de adecuar su normativa aduanera a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto Revisado.

La Decisión 770<sup>14</sup> y la Resolución 1467<sup>15</sup> de la CAN, sobre facilitación del comercio en

---

<sup>13</sup> CAN. Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

<sup>14</sup> Decisión 770 de la CAN. Facilitación del Comercio en materia aduanera en la Comunidad Andina.

<sup>15</sup> Resolución 1467 de la CAN. Plan Estratégico de la CAN sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera



materia Aduanera, establecen el Plan estratégico de la Comunidad Andina cuya finalidad es responder a la necesidad de plantear nuevas iniciativas en el ámbito aduanero comunitario que contribuyan a facilitar el comercio entre los miembros y con terceros países.

En la Ley 962 de 2005, artículo 60, se contempló la revisión e inspección física y manejo de carga en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas, de manera conjunta entre la DIAN y las entidades que por mandato legal deban intervenir en la inspección de la misma, en las operaciones de ingreso o salida, estableciendo una única diligencia cuya duración no podrá exceder de un día calendario y cuyo costo será único con el fin de lograr procesos expeditos.

Con miras a la facilitación del comercio, en el año 2004 se expide el Decreto 4149, por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior y se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior, considerando primordial para el Gobierno Nacional la implementación de una política de Estado para lograr que las relaciones de la administración pública con los ciudadanos y empresarios sean más transparentes, directas y eficientes, y cumplir con los compromisos resultantes de las negociaciones internacionales, propiciando mejores condiciones de competitividad de los productos y servicios nacionales en el exterior.

Por su parte, en el artículo 71 de la Ley 1111 de 2006 se contempló el uso de tecnologías no intrusivas para la inspección de las cargas, si bien se estableció la exigencia de una tasa por el servicio, la misma debía buscar mejorar los controles y su eficacia y establecer procedimientos menos demorados y costosos de inspección física en pro del control y la facilitación.

En el año 2008 se expidió el Decreto 1520 que desarrolla importantes iniciativas en torno a simplificar la operación de comercio exterior, a través de la inspección simultánea de la mercancía por parte de las entidades de control, la inspección no intrusiva, la homologación de horarios de inspección y las zonas únicas para inspeccionar las cargas.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece dentro de los elementos de control y facilitación del comercio exterior que mediante la consecución de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los nodos comerciales, y que a partir de la exitosa experiencia de implementación de procesos de facilitación comercial registrada en los puertos, se dará alcance a todos los puntos de ruptura de carga con procesos ágiles y óptimos de inspección y control de aduanas en el marco de la nueva regulación aduanera; se consolidará la herramienta de

Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la implementación del sistema de Inspección Física Simultánea y de Inspección No Intrusiva; se apoyará la implementación del Operador Económico Autorizado y el servicio las 24 horas del día, los 7 días de la semana, velando por la seguridad del movimiento de carga local y extranjera e incrementando y asegurando un nivel de confiabilidad en la cadena de abastecimiento.

Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 en su artículo 88, previó la prestación continua de servicios logísticos por parte de agentes que participen en las operaciones de importación – exportación y de las entidades gubernamentales encargadas de la inspección y control aduanero, antinarcóticos, sanitario, fitosanitario quienes deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el servicio a los usuarios de la carga durante las veinticuatro (24) horas del día de los siete (7) días de la semana en los diferentes puertos marítimos y otros centros de concentración de carga exterior.

En el año 2013 se expide la nueva Ley Marco de Aduanas, Ley 1609, en ella se establece que el Gobierno Nacional al modificar el régimen de aduanas deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos:

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.

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.

Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.

En el 2014 y con fundamento, entre otros, en el Decreto 1520 de 2008, citado anteriormente, se expide el Decreto 2155 que define los estándares unificados de tecnología de los equipos de inspección no intrusiva en Colombia y crea una Comisión Intersectorial para la implementación y seguimiento de los Sistemas de Inspección no Intrusiva. Norma que surge con el propósito, entre otros, de facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior y detectar el contrabando, el tráfico de estupefacientes, el comercio ilegal de armas, el tráfico de divisas, así como combatir el lavado de activos y el crimen organizado.

En el año 2015, el Congreso de la República expidió la Ley 1753, en la que entre otros temas, se establecen las Operaciones aduaneras en Infraestructuras logísticas especializadas (ILE), referidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, reconociendo que en ellas se pueden realizar las operaciones aduaneras, de modo que estas infraestructuras se integren a los corredores logísticos de importancia estratégica y se facilite el comercio exterior aprovechando la intermodalidad para el movimiento de mercancías desde y hacia los puertos de origen o destino. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014).

En el 2016, luego de un trabajo de más de 6 años, se expide el Decreto 390 de 2016, con el cual el Gobierno Nacional armonizaría la regulación aduanera con los convenios internacionales, las normas de la Comunidad Andina y el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros -Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas, y se compromete a compilar, modernizar, simplificar y adecuar la regulación aduanera a las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales, siendo propósito del Gobierno Nacional avanzar en la sistematización de los procedimientos aduaneros, adecuando los procedimientos de control a la realidad del país y a las modernas tendencias del Derecho (DIAN, 2016). Norma que como se mencionó anteriormente, debe contener las iniciativas facilitadoras del comercio, de competencia de la aduana colombiana, para las cuales se ha esperado por más de 6 años.

Este decreto que ha sido objeto de extensas revisiones por parte del sector empresarial los gremios del país y las entidades del Gobierno Nacional, así como de innumerables ajustes a lo largo de más de 200 mesas de trabajo en los últimos años, debe conllevar, conforme con sus objetivos al cumplimiento total y oportuno de los compromisos internacionales establecidos en materia aduanera en el Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

Vale indicar que pese a la expedición en marzo de 2016 del Decreto 390 antes citado, los procesos aduaneros relativos a la importación, exportación y el tránsito de mercancías se rigieron hasta junio y aún en el segundo semestre de 2016, (aunque ésta investigación sólo va hasta junio de 2016) por el Decreto 2685 de 1999, hasta tanto entre en vigor el articulado correspondiente a estos temas, consagrado en el Decreto 390 de 2016, lo cual incluso podría tomar hasta dos años,

si dichas disposiciones requieren el ajuste o el desarrollo de servicios informáticos electrónicos, (el artículo 674 *ibídem* no indica expresamente cuales artículos requieren dichos servicios).

Así las cosas, es preciso considerar en esta investigación además del Decreto 390 antes citado, los elementos de facilitación consagrados en el Decreto 2685 de 1999 que se encuentren vigentes, norma ésta que contiene el accionar operativo para el ingreso, permanencia y salida de bienes, establece las definiciones, las formas, los procedimientos, los pasos, plazos, obligaciones, obligados, infracciones y sanciones ante los incumplimientos. Disposición que originalmente contaba con 573 artículos y que actualmente contiene más de 650 en virtud de las adiciones efectuadas por diversos decretos (cerca de 150 Decretos). Vale indicar que esta disposición que tiene más de 15 años de vigencia, en su momento recogió y derogó la normatividad aduanera, compilando y consultando las tendencias legislativas internacionales con miras a fortalecer la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, facilitando y agilizando las operaciones de comercio exterior.

Decreto que según diversas afirmaciones realizadas por los sectores que hacen parte del tema del comercio exterior, incluido el Gobierno Nacional, debía ser modificado, re-direccionándolo hacia nuevos estándares de operación y control que hagan más eficientes los procesos, pues se trata del instrumento que “regula las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración aduanera y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías al y desde el territorio nacional”<sup>16</sup> por lo que su dinámica debe modernizarse pues incide de manera directa en los flujos comerciales y en la velocidad del ingreso y salida de las mercancías del país y por ende en la eficiencia y competitividad de las empresas que requieren de estos flujos de mercancías.

La apuesta colombiana en este tema debe ser no solo cumplir los compromisos que se pactaron en los acuerdos, sino además lograr que las mercancías del comercio exterior (exportaciones e importaciones) lleguen a su destino en el exterior o dentro de las fronteras del país con el mínimo de tiempos y costos asociados a la operación de comercio, de manera tal, que los empresarios sean más competitivos eliminando con ello barreras que se crean en las aduanas por “tramitologías” innecesarias dentro de la operación, bajo el entendido que el control

---

<sup>16</sup> Decreto 390 de 2016, artículo 1

aduanero y los pasos previstos en las normas para el desaduanamiento de las mercancías se constituyen en factores decisivos de los tiempos y movimientos de las cargas en las fronteras y por ende son semáforo verde o rojo para el ingreso y salida de las mercancías.

En este aspecto vale mencionar un documento del Banco de la República en el que se analiza si las instituciones y los organismos que tienen que ver con el sector externo de la economía colombiana apoyan o entorpecen la importación y exportación de bienes, documento en el cual se señala que en el entorno institucional y organizacional del sector externo existen dos entidades clave para su operación fluida y eficaz, estas son el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y la DIAN. El Ministerio aparece como una de las entidades mejor calificadas y la DIAN en un rango intermedio-bajo. (Banco de la República, 2015). En una de las conclusiones del documento se indica:

(...) el MCIT es el ente coordinador de la política y allí se debería centralizar la responsabilidad de expedir los decretos que fijan los requisitos para importar y exportar bienes y servicios y para establecer otras restricciones al comercio (a través del CSCE), pero su poder para definir y ejecutar la política comercial se diluyó desde comienzos de los años 90. Antes de esa década la definición y ejecución de la política comercial estuvo concentrada en pocos organismos, pero hoy en día se encuentra distribuida en múltiples ministerios, institutos, agencias y superintendencias (más de 20). (Banco de la República, 2015)

Respecto a la DIAN este mismo documento señala en sus conclusiones:

La DIAN, cuyo rol fundamental en los procesos aduaneros haría esperar una mejor valoración de la otorgada a su coordinación y eficiencia en sus procedimientos, enfrenta un gran reto de mejora. La información recogida en entrevistas, en las encuestas apunta a que una posible explicación de los problemas se deriva de la primacía de lo fiscal sobre lo aduanero, a pesar de la gran caída en la importancia de los ingresos de aduana en los ingresos del fisco. El experimento de integrar en uno solo los organismos encargados de impuestos internos y de impuestos al comercio exterior no parece haber funcionado (...) (Banco de la República, 2015).

Documento en el que a la pregunta sobre si son las instituciones del sector externo colombiano un apoyo o un escollo al comercio exterior de Colombia, se responde: “La respuesta es clara: un escollo, y nada despreciable.” (Banco de la República, 2015), indicando igualmente,

que: “Malas instituciones constituyen un escollo para desarrollar un sector exportador fuerte y diversificado mientras que buenas instituciones crean ventajas comparativas y les permiten a los exportadores ajustarse mejor a las fluctuaciones en la tasa de cambio y a las cambiantes condiciones del mercado internacional.”

De lo anterior se desprende que Colombia enfrenta muchos retos en materia de comercio exterior, dentro de los cuales está justamente generar el clima adecuado para que el comercio se desarrolle con fluidez y dinamismo sin menoscabo del control, generando confianza en las instituciones y dando debido cumplimiento a los compromisos internacionales previstos, en entre otros, en el TLC con Estados Unidos de América y de los consagrados en el AFC de la Organización Mundial de Comercio (OMC), eliminando barreras y simplificando la operación.

## 2.2. Indicadores sobre el comportamiento del comercio exterior colombiano

En la revisión de las medidas de facilitación y su impacto es importante tener en cuenta que en Colombia el 97% de las mercancías que ingresan, en términos de su volumen y peso, lo hacen por los puertos marítimos colombianos, el 2,5% por los pasos de frontera terrestre y solo el 0.5% lo hace por los aeropuertos internacionales. (DIAN, 2015).

En las exportaciones el comportamiento es similar, el 98,7% de la carga se exporta por vía marítima, el 1% se exporta por vía terrestre y solo el 0.3% es exportada por vía aérea. (DIAN, 2015).

Según esta fuente, de 2010 a 2014 ingresaron al país cerca de 190 millones de toneladas de mercancías y se exportaron casi 668 millones de toneladas (Tabla 1).

**Tabla 1. Cifras de ingreso y salida de carga en Colombia.**

<b>2010-2014 (Toneladas)</b>		
<b>Año</b>	<b>Ingreso de Carga</b>	<b>Salida de Carga</b>
2010	31.072.781	115.985.708
2011	35.233.085	130.098.498
2012	38.863.653	137.045.033
2013	39.489.048	140.496.465
2014	44.578.940	144.180.911
<b>Total</b>	<b>189.237.507</b>	<b>667.806.615</b>

Fuente: Datos de carga 2012 –2013 –2014 - DIAN. Elaboración propia.

Los puertos colombianos movilizaron en 2013, 2.006.120 contenedores y en 2014, 2.133.622. (Superpuertos, 2015). Del total de carga que ingresó al país en 2014, según información publicada por la DIAN la participación de los puertos fue: Cartagena 35%, Buenaventura 28%, Santa Marta 16,4% y Barranquilla 15,2% (DIAN, 2015),

Al ser los puertos marítimos los principales lugares de ingreso y salida de mercancías en Colombia es importante conocer algunas cifras sobre los costos asociados a las operaciones logísticas que se desarrollan en dichos lugares para realizar un proceso de importación o exportación de mercancías, a fin de dimensionar el impacto que podrían tener los costos no planificados, que puede ser generados si las mercancías no son despachadas rápidamente por razones de una mala logística, de actuaciones de verificación de cargas que sean demoradas, el hecho de que se realicen varios movimientos de la carga para su inspección, que se generen procesos de vaciado y posterior llenado de contenedores de manera indiscriminada, entre otros factores que demuestran descoordinación en los procesos.

Los costos en pesos colombianos, según tarifas publicadas por los puertos oscilan en los siguientes valores<sup>17</sup>:

La movilización de un contenedor en el puerto (por ejemplo para el desarrollo de una verificación de mercancías) puede generar un costo que oscila entre \$140.000 y \$350.000.

Las labores de vaciado y llenado de un contenedor cuestan entre \$300.000 y \$900.000.

Las inspecciones ordenadas por las entidades de control generan un costo que oscila entre \$550.000 y \$1.570.000 para un contenedor de 20 o de 40 pies.

Cada día de permanencia de la mercancía en los puertos puede costar entre \$60.000 mil y \$85.000 por contenedor, en este punto se debe tener en cuenta que los puertos de servicio público por disposición legal tienen establecido el no cobro por permanencia de la mercancía por los tres primeros días (días libres en puerto).

Lo anterior, sin olvidar que estos costos se aumentarán cuando se trata de carga refrigerada que requiere la protección de la cadena de frío (servicios de áreas, bodegas o cuartos refrigerados, contenedores refrigerados, costos de energía etc.); así como en los eventos en que se requiera realizar una inspección previa a la mercancía por parte del importador para tomar

---

<sup>17</sup> La información sobre tarifas portuarias se puede consultar en: <http://www.tcbuen.com.co/es/inspecciones/tarifas/>; [http://cisne.puertocartagena.com/opadmco.nsf/890f6547f01054810525700d0059e91d/535a8e67aaa456b3052573b50070c3d0/\\$FILE/Tarifas%20SPRC%202015.pdf](http://cisne.puertocartagena.com/opadmco.nsf/890f6547f01054810525700d0059e91d/535a8e67aaa456b3052573b50070c3d0/$FILE/Tarifas%20SPRC%202015.pdf); <http://www.spsm.com.co/Servicios/TarifasPuerto.aspx>;

información de la mercancía para declararla; cuando se utilicen los servicios de agenciamiento aduanero y en el caso de importaciones por efecto de la liberación de documentos de transporte, entre otros servicios a la carga y otros conceptos. (Ver Tabla 2. Costos portuarios en Colombia)

**Tabla 2. Costos portuarios en Colombia**

**Costos portuarios en Colombia**  
(Promedio según reporte de 8 puertos)  
(Tarifas en pesos)

<b>Servicio / Operación</b>		<b>Promedio (puertos que reportan el ítem)</b>
<b>Inspecciones contenedor 20 o 40 pies</b>		
Inspección o preinspección contenedor 20 o 40 pies	\$	858.375
Inspección física ICA - INVIMA contenedor 20 o 40 pies	\$	744.375
<b>Inspecciones Antinarcóticos:</b>		
Inspección física contenedor 20 o 40 pies	\$	956.625
Inspección física carga de gran volumen o contenedor 20 o 40 pie:	\$	1.460.750
Movilización para inspección escáner portal:	\$	452.333
<b>Inspecciones Carga refrigerada:</b>		
Sortiecontainer	\$	882.250
Cuarto frío	\$	944.333
<b>Inspecciones para carga suelta</b>	\$	167.125
<b>Otras operaciones logísticas</b>		
Pesaje del contenedor en báscula	\$	60.600
Retiro de contenedor del puerto	\$	119.000
Ingreso del contenedor a puerto	\$	119.000
Almacenaje contenedor de 40 pies (Impo- Expo) día 4 al 6	\$	75.844
Servicio de energía eléctrica día	\$	140.150
Servicio de energía eléctrica (6 días)	\$	821.775
Servicio de energía eléctrica (3 días)	\$	409.200
Servicio de energía eléctrica (4 días)	\$	549.350
Tarifa promedio uso de contenedor 20 y 40 pies	\$	343.000

Fuente: Tarifas publicadas. Sociedades Portuarias Regionales de Cartagena, Santa Marta, Buenaventura, Sociedad Portuaria de Barranquilla, CONTECAR, BITCO, TCBUEN, COMPAS. Elaboración propia

Según los datos anteriores, en Colombia los costos que podría llegar a asumir un empresario al tener 3 o 4 días su carga en un puerto, cuando la misma es por ejemplo refrigerada



y fue seleccionada para física oscilarán entre \$1.792.000 y \$2.080.000, valor que no incluye los costos relacionados con el agenciamiento aduanero si la operación supera los USD30.000 en términos FOB ni los asociados por ejemplo a liberación de documentos, entre otros. (Tabla 3).

**Tabla 3. Costos portuarios según días de permanencia en puerto**

<b>Costo portuario promedio para un contenedor con 3 días de permanencia</b>		
Contenedor sin inspección física	\$	499.875
Reefer sin inspección física	\$	909.075
Contenedor con inspección física antinarconticos	\$	1.456.500
Inspección con escáner para carga seca	\$	935.583
Reefer con inspección física	\$	1.791.325
Inspección con escáner para Reefer	\$	1.279.683
<b>Costo portuario promedio para un contenedor con 4 días de permanencia</b>		
Contenedor sin inspección física	\$	568.500
Reefer sin inspección física	\$	1.117.850
Contenedor con inspección física antinarconticos	\$	1.525.125
Inspección con escáner para carga seca	\$	1.000.250
Reefer con inspección física	\$	2.074.475
Inspección con escáner para Reefer	\$	1.464.050

Así las cosas, los costos y tiempos que conlleva una operación en un puerto marítimo (modo de transporte por el que se maneja más del 90% de las cargas de comercio exterior de Colombia) pueden tener una incidencia relevante en el tiempo de entrega y el precio final de los productos para el receptor o el consumidor final de las mercancías en proceso de importación o exportación, en particular cuando las mismas son objeto de múltiples inspecciones ordenadas por las autoridades de control, si éstas se realizan en momentos distintos por parte de cada una de ellas, pues ello implicará mover los contenedores en diferentes oportunidades y de ser necesario efectuar varios vaciados y llenados del contenedor para la práctica de la inspección, lo que conlleva a programar con el puerto la movilización del contenedor (oportunidad que depende de la disponibilidad de espacios y programación del puerto), contratar grúas y personal para el vaciado y llenado del contenedor, esto sin olvidar los costos que se generan por la permanencia de la carga en los puertos.

Controles que podrían ser realizados bajo una agenda única y común entre las autoridades que garantice la seguridad del proceso y reduzca los costos de la operación, a través de mecanismos de la facilitación del comercio como la inspección simultánea, la inspección no

intrusiva, la determinación de inspecciones a través de un sistema de gestión de riesgos automatizado, entre otros.

Sobre este tema que impacta la competitividad, podemos considerar igualmente el Informe Nacional de Competitividad 2013 - 2014, en el que se indica que en Colombia los trámites de comercio exterior son dispersos y dilatados y aunque en los puertos, gracias al esquema de concesiones, se haya incorporado tecnología especializada y se hayan modernizado, aún persisten brechas importantes por subsanar. Este informe señala que por ejemplo, de acuerdo con el Ministerio de Transporte, en Colombia los tiempos muertos logísticos promedio ascienden a 17,6 horas, cuando según indican, el mismo Ministerio ha sostenido que estos se podrían reducir a un promedio de 6 horas. (Consejo Privado de Competitividad, 2014)

Por su parte, según el reporte del Doing Business del Banco Mundial de 2013, en materia de tiempos y costos de un despacho de mercancías Colombia se ubicaba en una posición media en el número de días requeridos para exportar e importar una mercancía en el ámbito latinoamericano. En relación con costo de exportar y de importar un contenedor con mercancías Colombia registró para ese momento los costos más elevados en Latinoamérica (con excepción de Venezuela). Se indicaba entonces, según el informe del Consejo Privado de Competitividad que para igualar los costos de exportar una mercancía en Chile o El Salvador (países que ocupaban la tercera posición en América Latina), Colombia tendría que reducir sus costos en un 56,5%, y que en materia de importaciones, tendría que disminuirlos en un 65,4% para alcanzar a El Salvador, que era el tercer país latinoamericano de menores costos. (Consejo Privado de Competitividad, 2014).

El Doing Business es una medición de 10 grupos de indicadores que muestran las normas que regulan la actividad empresarial en 189 países y la facilidad de hacer negocios. El informe lo realizan desde el año 2003 y refleja la situación de los países al 1° de junio del año de publicación del informe y luego, en el intervalo, puede llegar a tener actualizaciones dependiendo de la información disponible; los indicadores que se estudian se dividen en: los que miden en términos generales la complejidad y el costo de diferentes procesos empresariales y los que muestran la fortaleza de las instituciones privadas. La elección de estos indicadores responde a los obstáculos más comunes que encuentran las empresas para hacer negocios, entre los que se encuentra “el comercio trasfronterizo”. (Consejo Privado de Competitividad, 2014)

En materia del comercio transfronterizo, el informe Doing Business registra el tiempo y el costo relacionados con el proceso logístico de exportación e importación de bienes. De acuerdo con la nueva metodología introducida en el 2016, Doing Business mide el tiempo y el costo (no incluye los aranceles) de tres conjuntos de procedimientos: cumplimiento documental, cumplimiento fronterizo y transporte interno, dentro de los procesos generales de exportación o de importación de un cargamento de mercancías. (Banco Mundial, 2016)

Según este informe el tiempo y el costo del cumplimiento documental son las mejores medidas del costo global y de la complejidad general del cumplimiento de los requisitos documentales.

El comportamiento de estos indicadores, según este informe, no muestra mejoras sustanciales en los últimos años para Colombia. Según una publicación en octubre de 2014, de La República, en el informe 2015, Colombia se sigue rajando en el tema del comercio transfronterizo (La República, 2014), en el que avanzó dos puestos, pero se ubicó en el lugar 93. De este informe se desprende que en Colombia el costo de importación era de USD2.470 por un contenedor, mientras que en Perú fue de USD1.010, según estas cifras, o los importadores o los consumidores de estos bienes importados en Colombia estarían asumiendo mayores costos o precios de compra, frente a los que se manejan en Perú para una operación de importación similar. Por su parte, el costo de exportar un contenedor en Colombia era de USD2.355, mientras que en Chile, por ejemplo, era de USD910, lo que podría significar que en Colombia los exportadores de productos similares a los exportados por Chile por ejemplo tendrán un margen de utilidad menor, o para mantener el mismo margen de utilidad tendrán que aumentar los precios de exportación, haciéndose menos competitivos en los mercados externos.

En el informe del Doing Business 2016, se observa que Colombia ocupa el puesto 118 de 189 economías en el indicador de comercio trasfronterizo, con costos y tiempos de exportación e importación muy superiores a países como Chile (Ver Tabla 4), y en general por encima del promedio para los países de América Latina, OCDE y Estados Unidos de América (Ver Figura 1). En el informe de 2017, se registra un retroceso adicional de Colombia pasando al puesto 121 en este indicador (Banco Mundial, 2016), lo que conlleva a pensar en la importancia de que las medidas de facilitación del comercio se implementen o se fortalezcan para lograr, entre otros, despachos dentro de las 48 horas contadas a partir del arribo de la mercancía e inspecciones

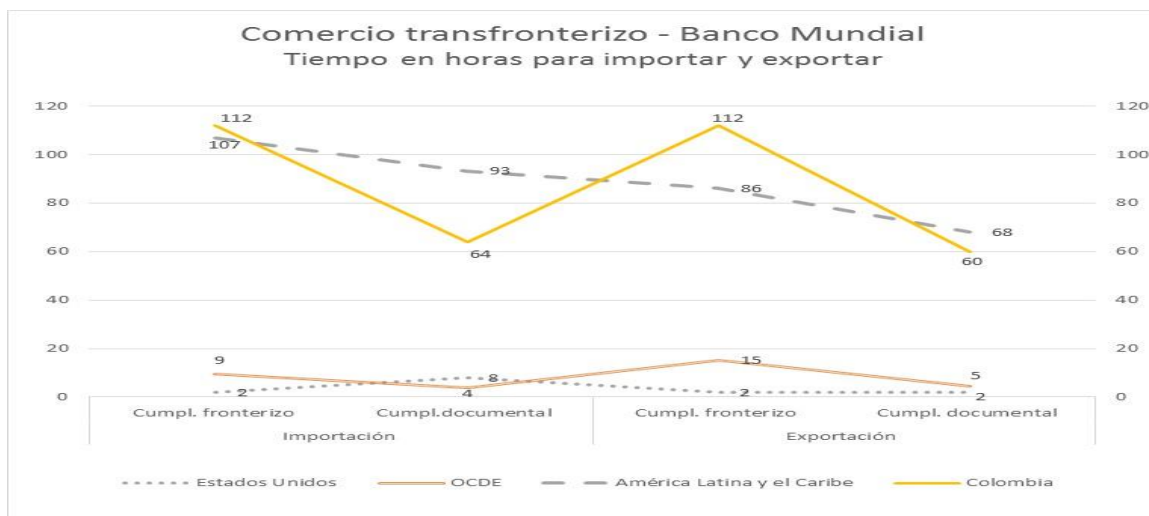
coordinadas, únicas y no intrusivas que reduzcan costos, como lo mencionan algunos de los compromisos internacionales revistos en esta materia, generando beneficios al comercio exterior

**Tabla 4. Comparativo de tiempos y costos para importar y exportar - 2016 (varios países)**

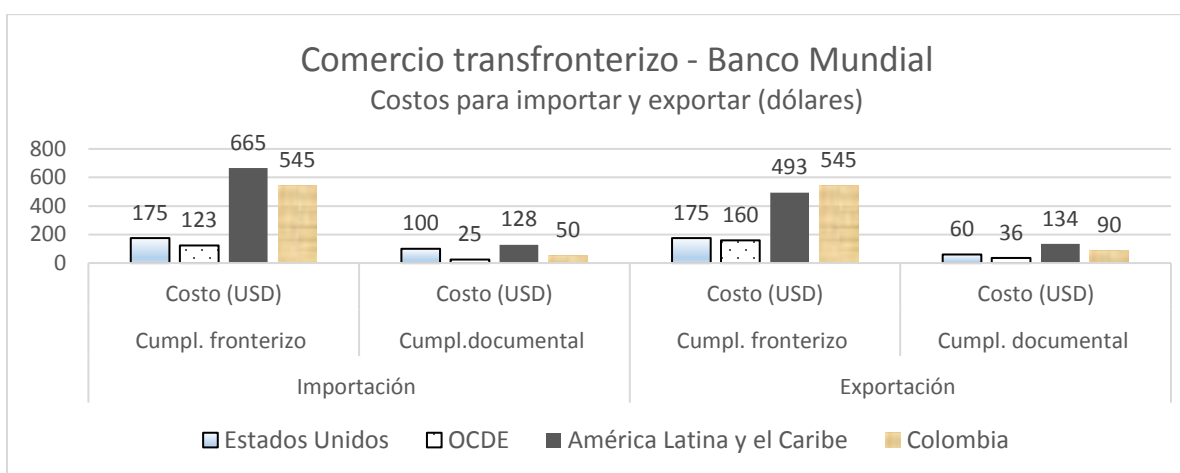
Economía	Tiempos y costos de importar y exportar (Comercio transfronterizo - Banco Mundial)							
	Importación				Exportación			
	Cumplimiento fronterizo		Cumplimiento documental		Cumplimiento fronterizo		Cumplimiento documental	
	Tiempo (horas)	Costo (USD)	Tiempo (horas)	Costo (USD)	Tiempo (horas)	Costo (USD)	Tiempo (horas)	Costo (USD)
Estados Unidos	2	175	8	100	2	175	2	60
OCDE	9	123	4	25	15	160	5	36
Rep. Dominicana	24	579	14	40	16	488	10	15
Panamá	24	490	6	50	24	270	6	60
Ecuador	24	250	120	75	108	645	96	140
El Salvador	40	160	13	67	38	160	9	50
México	44	450	18	100	20	400	8	60
Paraguay	48	500	36	135	144	815	72	200
Chile	54	290	36	50	60	290	24	50
Honduras	56	475	72	70	88	594	96	345
Brasil	63	970	146	107	49	959	42	226
Guatemala	72	405	32	140	36	310	48	105
Perú	72	583	72	80	48	460	48	50
Nicaragua	72	330	16	86	60	80	96	127
Costa Rica	80	400	26	75	20	347	24	80
América Latina y el Caribe	107	665	93	128	86	493	68	134
Colombia	112	545	64	50	112	545	60	90
Bolivia	114	315	96	30	216	65	192	25
Argentina	300	1.200	336	120	21	150	30	60
Venezuela, RB	1.330	1.750	1.090	400	816	1.475	528	375

Fuente: Datos Doing Business 2016. Elaboración propia. Los costos se informan en dólares de Estados Unidos de América.

Frente al cumplimiento fronterizo, el informe refleja el tiempo y el costo relacionados con el cumplimiento de la regulación aduanera de las economías y la regulación relativa a otras inspecciones que son obligatorias para que el cargamento cruce la frontera del país, y el tiempo y el costo del manejo en su puerto o frontera. El tiempo y el costo para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección se incluyen dentro del tiempo y costo (Banco Mundial, 2016). (Ver Figuras 1 y 2.)



*Figura 1.* Tiempos en horas para importar y exportar (Mediciones del Banco Mundial). Fuente: Datos Doing Business 2016; Elaboración propia.



*Figura 2.* Costos para importar y exportar (Mediciones Banco Mundial). Fuente: Datos Doing Business 2016. Elaboración propia.

De lo anterior se puede concluir que en términos de tiempos tanto en importaciones como en exportaciones otros países, incluidos algunos de América Latina (como República Dominicana que reporta 38 horas en el proceso de importación y 26 en la exportación, con costos asociados USD227 y USD210 respectivamente, Ecuador, El Salvador etc.), han generado un clima de comercio exterior que les permite mantener procesos más expeditos lo que sin duda reduce los costos de la operación, sin perjuicio de las demás estrategias de facilitación que hayan sido implementadas para reducir los costos de cada proceso.

En este tema de los costos y tiempos y particularmente de lo que conlleva a estos sobrecostos que reducen la competitividad y de alguna manera no permiten un verdadero aprovechamiento de los procesos de integración en Colombia, vale citar una encuesta realizada por el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario, bajo la guía técnica del Centro de Comercio Internacional (ITC) sobre las medidas no arancelarias y las dificultades existentes para importar y para exportar más allá de los impuestos, en esta encuesta se concluyó que el 42% del total de los encuestados en Colombia, (731 empresas, de las cuales 30 estaban dedicadas a actividades de importación, 200 de exportadoras y 501 realizaban negocios tanto de importación como exportación), indicaron tener algún tipo de problema con las medidas no arancelarias en el desarrollo de sus operaciones de comercio exterior. El resultado arrojó como la gran dificultad para los empresarios del comercio exterior en Colombia, las inspecciones efectuadas por la DIAN y por la Policía Antinarcoóticos, representando el 50% de las dificultades en el régimen de importación y el 70% en el caso de las exportaciones. (Dinero, 2015). (Ver en tablas 5 y 6 los resultados de la encuesta sobre los aspectos que dificultan las importaciones y las exportaciones).

**Tabla 5. Resultados sobre lo que dificulta las importaciones**

Inspecciones	51%
Evaluación de conformidad	20%
Requisitos técnicos	12%
Reglas y certificado de origen	6%
Impuestos gravámenes y medidas paraarancelarias	5%
Medidas de control de calidad	3%
Otras	3%

Fuente: Datos de Dinero, con información del ITC. <http://www.dinero.com/pais/articulo/las-medidas-no-arancelarias-como-gran-problema-del-comercio-exterior-colombia/209656>

**Tabla 6. Resultados sobre lo que dificulta las exportaciones**

Inspecciones	70%
Requisitos técnicos	10%
Certificaciones requeridas	9%
Impuestos y gravámenes	7%
Licencia o permiso para exportar	2%

Otras

2%

Fuente: Datos de Dinero, con información del ITC. <http://www.dinero.com/pais/articulo/las-medidas-no-arancelarias-como-gran-problema-del-comercio-exterior-colombia/209656>

En este tema podemos analizar la razón por la que resultan “gravosas” las inspecciones para los importadores y exportadores, cuando las mismas deben realizarse por razones de control, y es que las mismas pueden resultar muy costosas, pues en el caso de las cargas que se mueven por modo marítimo las inspecciones físicas implican costos y tiempos para mover las cargas hacia los lugares de inspección, programar esta actividad con el puerto o los operadores portuarios para tener acceso al personal y al equipo necesario (grúas etc.) para la operación de vaciado y llenado del contenedor cuando la carga esta contenerizada, y muchas veces se trata de procesos que tardan varias horas y que no se programan en agendas comunes entre las autoridades, por lo que la misma carga puede ser movida para inspección varias veces según sea seleccionada por alguna autoridad.

Lo anterior, sin olvidar los riesgos asociados a la carga por la manipulación y su exposición para el desarrollo de las inspecciones, por ejemplo de cargas refrigeradas o empacadas bajo ciertos estándares que al ser desembaladas para su inspección pueden perder sus propiedades o su calidad.

Aspectos en los que resulta relevante la utilización de mecanismos de facilitación del comercio como el uso de sistemas no intrusivos de inspección que reduzcan el tiempo de las inspecciones y eliminen los riesgos asociados a la manipulación de las mercancías; la administración de riesgos que permita que solo las cargas de riesgo alto sean objeto de inspección, permitiendo el uso eficiente de los recursos para la entidad de control y reduciendo con ello los porcentajes de inspección; el establecimiento de inspecciones conjuntas por parte de las autoridades (inspección simultanea), entre otros mecanismos que permiten mejorar la práctica del control.

### **Capítulo 3. Los compromisos de Colombia en facilitación del comercio previstos en el Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC**

#### **3.1. El TLC con Estados Unidos de América.**

Colombia pasó de tener tres Acuerdos Comerciales con 17 países en el año 2000 a 13 Acuerdos con 58 países en el año 2014, sumando un total de más de 1.500 millones de consumidores potenciales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

De estos acuerdos, podría afirmarse que el TLC con Estados Unidos de América es quizá el más importante para la economía colombiana. Entró en vigencia en mayo de 2012; garantiza entre otros una desgravación total y permanente a los productos colombianos en ese mercado. Este acuerdo comercial busca, como en todos los casos, incrementar los flujos de capital derivado del comercio entre los países, promover la inversión extranjera y, en consecuencia, incentivar el desarrollo económico y social de las naciones que intervienen. Al igual que otros TLC no tiene una fecha de vencimiento, cualquiera de las partes puede solicitar a la otra su reforma o terminación siguiendo el procedimiento que el documento final del Acuerdo contiene. (Colombia Digital, 2012)

Estados Unidos de América es el principal socio comercial de Colombia, ocupa el primer lugar de destino de las exportaciones colombianas y es el principal país de origen de las importaciones.

En 2015 Colombia reportó un comercio total con Estados Unidos de América por valor de USD24.635.240.369 con importaciones por valor de USD 14.781.973.945 de un total importado por valor de USD 51.598.039.983 y exportaciones hacia ese país por USD 9.853.266.424 de un total exportado por Colombia por valor de USD 35.690.775.971, lo que significa que el comercio con Estados Unidos de América representó el 29% de las importaciones colombianas y el 28% de las exportaciones totales de Colombia (Ver Tabla 7 y Figura 3).

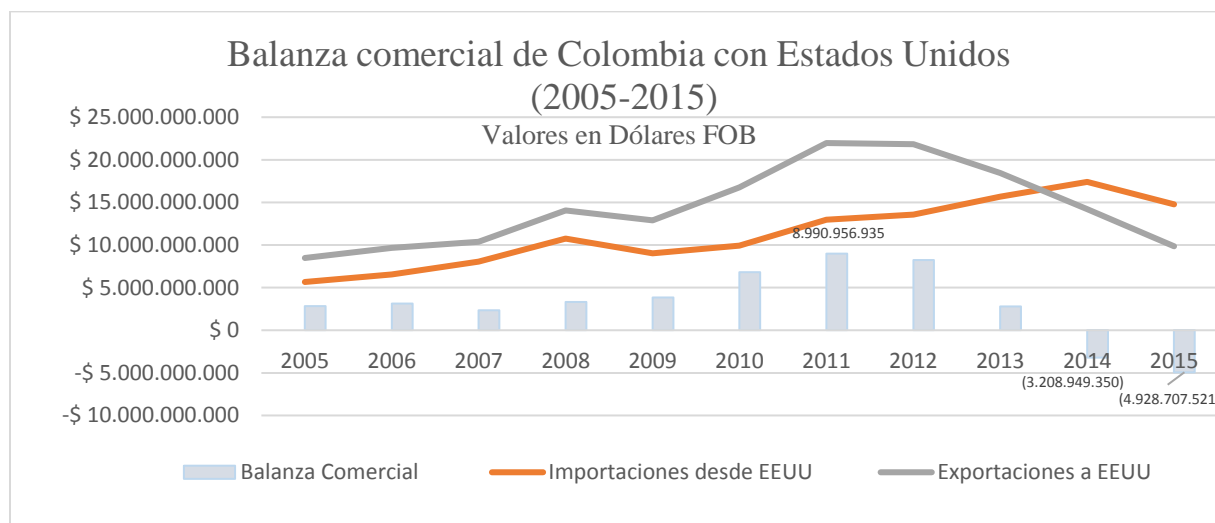


**Tabla 7. Importaciones y exportaciones totales Colombia y participación de EEUU**

Importaciones y exportaciones totales de Colombia y participación de Estados Unidos  
(valores FOB Dólares)

Año	Importaciones totales	Importaciones desde EEUU	% Participación de EEUU	Exportaciones totales	Exportaciones hacia EEUU	% Participación de EEUU
2005	19.798.905.388	5.663.817.928	29%	21.190.438.735	8.479.657.338	40%
2006	24.534.002.070	6.534.626.160	27%	24.390.975.103	9.650.251.814	40%
2007	30.815.653.140	8.045.495.634	26%	29.991.332.000	10.373.300.380	35%
2008	37.155.391.524	10.740.469.345	29%	37.625.882.065	14.052.728.542	37%
2009	31.181.279.312	9.021.986.514	29%	32.846.326.710	12.878.923.979	39%
2010	38.153.973.558	9.942.598.273	26%	39.713.336.400	16.764.472.378	42%
2011	51.556.489.511	12.978.177.316	25%	56.914.939.110	21.969.134.251	39%
2012	56.092.407.639	13.579.550.129	24%	60.125.165.918	21.833.283.831	36%
2013	56.620.327.173	15.681.285.225	28%	58.823.661.107	18.458.879.863	31%
2014	61.087.815.077	17.409.350.479	28%	54.795.323.733	14.200.401.129	26%
2015	51.598.039.983	14.781.973.945	29%	35.690.775.971	9.853.266.424	28%
<b>Totales</b>	<b>458.594.284.375</b>	<b>124.379.330.948</b>	<b>27%</b>	<b>452.108.156.852</b>	<b>158.514.299.929</b>	<b>35%</b>

Fuente: Datos Estudios Económicos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Elaboración propia



*Figura 3. Balanza Comercial Colombia con EEUU. Fuente: Estudios Económicos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Datos DANE. Elaboración propia.*

La balanza comercial de Colombia con Estados Unidos de América se caracterizó, según el periodo analizado (2005 a 2015), por ser superavitaria para Colombia, salvo los últimos dos años, 2014 y 2015, aspecto que ha generado algunos debates, principalmente considerando que a partir de la entrada en vigencia del TLC con Estados (mayo de 2012) las exportaciones colombianas hacia ese destino decrecieron considerablemente, pues mientras en 2011 se

exportaron casi 22 mil millones de dólares logrando un superávit comercial de cerca de 9 mil millones de dólares, en 2015 solo se exportaron cerca de 10 mil millones de dólares, pasando a un déficit comercial de más de 3 mil millones de dólares, asunto cuyo análisis no será materia de esta investigación.

### **3.1.1. Antecedentes del Acuerdo.**

Años atrás la política de comercio exterior colombiana se fundamentó en profundizar las relaciones comerciales con la Comunidad Andina y en lograr acceso unilateral a ciertos mercados, en especial el de Estados Unidos de América, a través de los esquemas ATPA/ATPDEA, y el de la Unión Europea, a través del esquema SGP (Sistema Generalizado de Preferencias). Sin embargo, dado el creciente desnivel entre las exportaciones y las importaciones, siendo mayores las importaciones de Colombia; en su momento surgió la necesidad de establecer cambios importantes en la política para acceder a nuevos mercados. Así, con la suscripción de tratados de libre comercio los empresarios vieron posibilidades de realizar inversiones a largo plazo, incrementando su capacidad productiva bajo un esquema más seguro e indefinido en el tiempo y en las condiciones favorables para las exportaciones. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

Los trabajos de acercamiento y negociación del APC (TLC) con Estados Unidos de América iniciaron en el 2003. Mediante actas No 69 y 70 del Consejo Superior de Comercio Exterior del 18 de marzo y 29 de mayo de 2003 se instruyó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a comenzar la negociación con Estados Unidos de América y se realizó una evaluación del impacto económico y social de un TLC con ese país. En agosto del mismo año Robert Zoellick, Representante comercial de Estados Unidos de América, se reunió en Bogotá con el entonces Presidente Álvaro Uribe Velez y anunció la disposición de su gobierno para iniciar la negociación comercial con Colombia. A mediados del mes de octubre, un equipo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de otros Ministerios efectuó una visita a Estados Unidos de América, con el fin de clarificar de manera preliminar temas relativos a la negociación, teniendo como fundamento, el TLC firmado por ese país con Chile. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

Finalmente y luego de las rondas de negociación, el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y

entendimientos fueron suscritos en Washington, el 22 de noviembre de 2006. El proceso de incorporación a la legislación colombiana se surtió mediante la aprobación, por parte del Congreso de la República, de la Ley 1143 de 2007 y se complementó mediante Sentencia C-750/08 de la Corte Constitucional en la cual se señala que el Acuerdo y la Ley se encontraron acordes al ordenamiento constitucional del país. Con igual suerte corrió el “Protocolo Modificador” del Acuerdo, firmado en Washington el 28 de junio de 2007, y aprobado mediante Ley 1166 de 2007, cuya exequibilidad fue declarada en Sentencia C-751/08. (Ibíd.)

Por su parte, el 12 de octubre de 2011 el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó el Acuerdo, hecho que fue seguido por la sanción de la Ley aprobatoria por parte del presidente Obama el 21 de octubre de 2011. Con la publicación del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012, se promulgó en Colombia el "Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", sus "Cartas Adjuntas" y sus "Entendimientos" (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf). Así las cosas, el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Estados Unidos de América entró en vigor a partir del 15 de mayo de 2012.

### **3.1.2. Contenido del TLC.**

El TLC con Estados Unidos de América estableció entre otros compromisos, en su Capítulo 5 la obligación de los Estados de adoptar o mantener medidas que hicieran realidad la facilitación al comercio exterior y los procedimientos de certificación de origen. En cuanto a facilitación del comercio, dicho Capítulo del TLC resalta la necesidad de establecer o mantener sistemas para la gestión del riesgo, realizar el despacho expedito de mercancías de manera preferente dentro de las 48 horas siguientes, la regulación en materia de resoluciones anticipadas no solo en arancel, sino también en origen y valoración aduanera. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

El texto del TLC se encuentra plasmado en un Preámbulo y 23 Capítulos. Los capítulos, recogen aspectos que consignan las disciplinas generales acordadas, muchas de ellas comunes en las negociaciones tanto multilaterales como bilaterales, e incorporan elementos particulares conseguidos tanto por Colombia como por Estados Unidos de América en la negociación. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

El TLC entre Colombia y Estados Unidos de América presenta el siguiente contenido:

**Tabla 8. Contenido del Acuerdo**

**TLC Colombia – Estados Unidos**

Preámbulo	
Capítulo 1	Disposiciones Iniciales y Definiciones Iniciales
Capítulo 2	Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado
Capítulo 3	Textiles y Vestido
Capítulo 4	Reglas de Origen y Procedimientos de Origen
Capítulo 5	Procedimiento Aduanero y Facilitación del Comercio
Capítulo 6	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Capítulo 7	Obstáculos Técnicos al Comercio
Capítulo 8	Defensa Comercial
Capítulo 9	Contratación Pública
Capítulo 10	Inversión
Capítulo 11	Comercio transfronterizo de Servicios
Capítulo 12	Servicios Financieros
Capítulo 13	Política de Competencia
Capítulo 14	Telecomunicaciones
Capítulo 15	Comercio Electrónico
Capítulo 16	Derechos de Propiedad Intelectual
Capítulo 17	Asuntos Laborales
Capítulo 18	Medio Ambiente
Capítulo 19	Transparencia
Capítulo 20	Administración del Acuerdo y Fortalecimiento de Capacidades Comerciales
Capítulo 21	Solución de Controversias
Capítulo 22	Excepciones Generales
Capítulo 23	Disposiciones Finales

Fuente. Datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Elaboración propia.  
(Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006)

Esta investigación solo se refiere al cumplimiento de lo pactado en el Capítulo 5 relativo al Procedimiento Aduanero y Facilitación del Comercio.

**3.1.3. Compromisos en materia de Facilitación del Comercio.**

El capítulo 5 sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio del TLC contiene los compromisos establecidos por los dos países, Colombia y Estados Unidos de América, en materia de facilitación del comercio en las siguientes disciplinas:

5.1 Publicación

5.2 Despacho de Mercancías

- 5.3 Automatización
- 5.4 Administración de Riesgos
- 5.5 Cooperación
- 5.6 Confidencialidad
- 5.7 Envíos de Entrega Rápida
- 5.8 Revisión y Apelación
- 5.9 Sanciones

Como se indicó anteriormente el capítulo de facilitación del comercio en este acuerdo no es una política novedosa para Colombia ni para Estados Unidos de América; de hecho capítulos y disciplinas de facilitación han sido negociados por Colombia en acuerdos anteriores y posteriores al TLC con Estados Unidos de América, como el TLC con Chile, Canadá, Unión Europea, entre otros; lo mismo ocurre con los acuerdos negociados por Estados Unidos de América por ejemplo con Chile en el Capítulo 5 sobre Administración Aduanera.

Lo que buscan estos capítulos de facilitación del comercio es lograr modernizar los procedimientos y controles, con el fin de que las operaciones sean más ágiles, reducir burocracias y tiempos de atención en procedimientos aduaneros y logísticos, articulando así el propósito de acceso de mercancías con la ruta adecuada y eficiente para el ingreso y salida de las mismas entre las partes. Este Capítulo, busca que se implementen procedimientos aduaneros simples, expeditos, con reglas claras y transparentes, de forma tal que se logren operaciones comerciales ágiles y a bajos costos.

En materia de **publicación**, los compromisos son casi idénticos a los que se observan están establecidos por Colombia en el TLC con Chile, Triángulo Norte y Canadá, la obligación pretende que cada parte genere un entorno de transparencia de cara a cada actor del comercio exterior. Se exige que las disposiciones en torno al comercio exterior sean publicadas en medios de fácil acceso, que se mantengan puntos de consulta para atender inquietudes en materia aduanera, y se insta a que se conozcan con antelación a su expedición las propuestas normativas, de forma tal que los interesados puedan comentarlas y generar espacios de discusión. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

Frente al **despacho de mercancías** la obligación pretende lograr reducir los tiempos para obtener la disposición de las mercancías importadas. Se insta a lograr despachos en 48 horas o

menos desde su llegada al país y exige crear mecanismos simplificados que permitan que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada sin traslado a depósitos y el retiro de las mismas antes de la decisión final sobre aranceles, impuestos y cargos aplicables. Obligaciones similares a las observadas en los acuerdos con Chile, Triángulo Norte, Canadá y países Efta (European Free Trade Association) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

La **automatización** se refiere al esfuerzo de las partes por utilizar tecnologías de información que hagan expeditos los procedimientos para el despacho de mercancías, considerando el uso de normas internacionales, sistemas electrónicos accesibles para los usuarios, remisión y procesamiento de información antes de la llegada de los envíos, direccionamiento de riesgos, uso de sistemas compatibles y del modelo de datos aduaneros de la OMA. Similares compromisos se observan en los acuerdos con Chile y Triángulo Norte.

**Administración de Riesgos.** Se insta a que cada parte se esfuerce por adoptar sistemas de administración de riesgo que permitan a la autoridad aduanera focalizar la inspección de mercancías de alto riesgo, y simplificar el despacho de mercancías de bajo riesgo. Compromisos similares a los observados en los TLC de Colombia con Chile, Triángulo Norte y Canadá.

**Cooperación.** Establece que cada parte se esfuerce por notificar a la otra Parte sobre modificaciones significativas de sus políticas administrativas u otros acontecimientos de naturaleza similar concernientes a las regulaciones en materia de importación que pudieran tener un efecto sustancial en la operación del Acuerdo, incluyendo solicitudes y procedimientos de origen, Acuerdo de Valoración, restricciones o prohibiciones a las importaciones o exportaciones y demás asuntos que se acuerden. Incluso se alienta a la cooperación en materia de información ante sospechas razonables de actividades ilícitas.

**Confidencialidad.** Se refiere a la obligación entre la partes de mantener la confidencialidad de la información, cuando dicha información haya sido entregada bajo este principio, compromisos similares a los observados en el TLC con Chile y Triángulo Norte.

**Envíos de entrega rápida.** Obliga al establecimiento de un procedimiento aduanero separado y expedito para envíos de entrega rápida, sin consideración al peso o valor de aduana de la mercancía, previendo su despacho dentro de las seis (6) horas siguientes a la presentación de los documentos aduaneros necesarios. La obligación comprende el no pago de tributos aduaneros para envíos iguales o menores a USD 200.

**Revisión y Apelación.** Cada parte debe asegurar respecto de sus determinaciones sobre asuntos aduaneros que los importadores tengan acceso a un nivel de revisión administrativa independiente del empleado o despacho que dicte las determinaciones y a revisión judicial.

**Sanciones.** Las partes deben mantener medidas que permitan sancionar civil o administrativamente y penalmente cuando corresponda, por violación de las normas.

**Resoluciones anticipadas.** Se obliga a que las partes expidan a petición del interesado resoluciones anticipadas respecto de clasificación arancelaria, criterios de valoración aduanera, aplicación de devoluciones, suspensiones y otras exoneraciones de aranceles, reglas de origen, tratamientos libres de aranceles en la reimportación por perfeccionamiento pasivo, marcado de país de origen, aplicación de cuotas y otros asuntos que las partes acuerden.

La implementación de todos estos compromisos para Estados Unidos de América fue a partir de la entrada en vigor del acuerdo, esto fue en mayo de 2012, mientras que Colombia contó para algunos de ellos con 1, 2 y hasta 3 años como periodo de gracia para su implementación.

## **3.2. La OMC y la facilitación del comercio**

### **3.2.1. Colombia y la Organización Mundial del Comercio OMC.**

La OMC fue creada mediante el Acuerdo de Marrakech. Nació en 1995 y es la sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que fue establecido tras la segunda guerra mundial. El sistema multilateral de comercio, que originalmente se estableció en el marco del GATT tiene ya más de 50 años en los que se ha observado un gran crecimiento del comercio mundial. Las exportaciones de mercancías han registrado promedios anuales del 6 por ciento y en el año 2000, el total de los intercambios comerciales era 22 veces superior al nivel alcanzado en 1950. (OMC, sf)

El sistema se creó mediante una serie de negociaciones comerciales, o rondas, celebradas en el marco del GATT. Las primeras se centraron especialmente en las reducciones arancelarias, posteriormente las negociaciones pasaron a incluir otros temas en las agendas como las medidas antidumping y otras medidas no arancelarias. La última ronda — la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994 — dio lugar a la creación de la hoy Organización Mundial del Comercio OMC (OMC, sf). Esta organización internacional es el único organismo internacional

que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, fluidez, equidad previsible y libertad posible. El objetivo de esta organización es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. (OMC, sf). No obstante, su carácter de sujeto internacional, es dirigido por sus miembros, lo que la diferencia de otras organizaciones, pues recae en los propios miembros la responsabilidad de definir las agendas de trabajo y de velar por su cumplimiento. Esto se ve reflejado en la denominada Conferencia Ministerial, el órgano institucional de más alto nivel, donde se encuentran representados la totalidad de los miembros de la organización. La Conferencia se reúne aproximadamente cada dos años y funge como espacio de adopción de las decisiones más importantes de la organización, bajo su mandato está adoptar decisiones respecto de cualquier asunto comprendido en el ámbito de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales de los que se ocupa la OMC. (OMC, sf). Para lograr su objetivo, la OMC se encarga de: administrar los acuerdos comerciales; servir de foro para las negociaciones comerciales; resolver las diferencias comerciales; examinar las políticas comerciales nacionales; ayudar a los países en desarrollo con las cuestiones de política comercial, prestándoles asistencia técnica y organizando programas de formación, y cooperar con otras organizaciones internacionales. (OMC, sf).

#### ***3.2.1.1. Colombia y su relación con la OMC.***

Mediante la Ley 170 de 1994, el Congreso de República de Colombia aprobó el instrumento fundacional de la OMC y posteriormente, con la sentencia C-137 de 1995 la Corte Constitucional se pronunció favorablemente sobre su constitucionalidad. Como la mayoría de los miembros de la OMC, Colombia participa en los Consejos y Comités regulares, realiza las notificaciones de cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos, analiza la política comercial de los miembros y contribuye en los debates sobre el devenir del entorno económico y comercial internacional. Colombia ha participado de manera activa en las rondas de negociaciones y ha expresado siempre su compromiso con el éxito de la Ronda de Doha para el Desarrollo; ha mantenido una posición constructiva como país en desarrollo y ha propugnado por mejorar las condiciones de acceso de sus principales productos de exportación, también fue uno de los países que apoyó de manera decidida la culminación de las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016)



### **3.2.2. Antecedentes del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.**

La facilitación del comercio se convirtió en un tema de debate en la OMC desde de la Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre 1996, a partir de la cual dicha organización ha conducido negociaciones con miras a la elaboración de un Acuerdo internacional en esta materia. Los temas de Singapur fueron propuestos por países desarrollados, la Comunidad Europea tomó la iniciativa proponiendo varios temas que, después de un proceso de depuración y refinamiento, pasaron a denominarse los temas de Singapur. Estos temas eran: política de competencia, inversión, contratación pública y facilitación del comercio. En esta Conferencia, los miembros, mediante el párrafo 21 de la Declaración Ministerial, encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procedía establecer normas de la OMC en esta materia. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016).

Hacia 1999, los europeos querían iniciar una nueva ronda que incluyera los temas de Singapur, lo que era improcedente para los países en desarrollo. Estados Unidos de América, Australia y los grandes exportadores de productos agrícolas de América Latina querían que el programa de las negociaciones incluyera propuestas que abrieran de forma considerable los mercados agrícolas y eliminasen determinadas subvenciones agrícolas, lo que a su vez era inapropiado para los europeos, los japoneses, los coreanos, los noruegos y los suizos. Otro grupo de países, encabezados por Japón, quería que en la ronda se examinaran las normas que limitaban el derecho de los países de imponer derechos antidumping, lo que resultaba improcedente para Estados Unidos de América. Los estadounidenses querían que la OMC empezara a abordar la cuestión de los derechos laborales, creando al menos un grupo de trabajo que estudiara la relación entre el comercio y el trabajo, lo que era inviable para los países en desarrollo quienes por su parte querían cambiar algunas de las condiciones de la Ronda Uruguay, lo que era inapropiado para los estadounidenses, los europeos y los japoneses (OMC, 2015).

La facilitación del comercio finalmente fue impulsada por el Grupo Colorado (Cerca de 15 países: UE, Japón, EEUU, 4 países de América Latina y el Caribe. Para noviembre de 2001, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar), se precisó el alcance de estos trabajos: examinar, aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V (libertad de tránsito), VIII (derechos y formalidades de importación y exportación) y X (publicación) del

GATT de 1994, e identificar las necesidades y prioridades en materia de asistencia técnica a fin de agilizar los procedimientos aduaneros y facilitar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías. (OMC, s.f.)

En el 2004, mediante la Decisión del Consejo General conocida como “el paquete de Julio”, se reafirmaron las Declaraciones y Decisiones Ministeriales adoptadas en Doha. A través de esta Decisión, el Consejo General decidió por consenso explícito comenzar las negociaciones sobre facilitación del comercio. (OMC, 2015)

A finales del 2009 se había alcanzado una primera versión de texto consolidado de la negociación, que contenía alrededor de 2200 corchetes. Para principios de 2013, aún restaban por resolver alrededor de 700, pero los miembros mantenían su interés por que el AFC pudiera estar listo para la conferencia ministerial de Bali. Cambios en la metodología de trabajo, así como otros esfuerzos, permitieron llegar a un texto casi acordado que pudo ser finalizado con éxito en la Novena Conferencia Ministerial, luego de lo cual se requería adelantar la revisión legal del texto y convenir el protocolo de enmienda respectivo. Discusiones internas en la OMC conllevaron la culminación de estos trabajos hasta el 28 de noviembre de 2014, fecha en la que fue adoptado el texto del Protocolo, incorporando formalmente el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio - AFC al ordenamiento jurídico de la OMC. (Amcham Colombia, 2015). En esta fecha la OMC aprobó el AFC, casi un año después de haber culminado las negociaciones. Con la decisión adoptada por el Consejo General de OMC se superó la dificultad de su aprobación por las exigencias de algunos miembros por conseguir concesiones adicionales en otros temas aprobados en la Conferencia Ministerial de Bali.

El Protocolo de Enmienda busca insertar el texto del AFC al Acuerdo de Marrakech mediante el cual se crea la OMC, a fin que los Estados aceptantes del Protocolo puedan manifestar su voluntad en hacer jurídicamente vinculante el Acuerdo sobre Facilitación a nivel internacional, en la forma de un anexo al tratado institucional de la OMC.

El AFC entrará en vigor cuando dos terceras partes de los miembros de la OMC culminen sus procesos de ratificación interna (la OMC tiene actualmente 164 países miembros), es decir, no existe una fecha expresamente establecida para la entrada en vigor, pues para ello se requiere que 109 países lo ratifiquen, a octubre de 2016, 95 países habían ratificado el acuerdo. Colombia aún no lo ha ratificado pero el proceso se encuentra en trámite en el Congreso de la República.

Una vez ratificado por los países que aún faltan para completar las dos terceras partes, entrará en vigor y se esperaría que los miembros den cumplimiento a los compromisos allí pactados.

### **3.2.3. Compromisos del Acuerdo.**

El AFC establece disciplinas de facilitación que van en línea con los esfuerzos que vienen adelantando varios países, entre ellos Colombia para agilizar y simplificar las operaciones de comercio exterior y que a su vez se encuentran reflejadas en los compromisos que ha venido pactando Colombia en el marco de varios de sus Acuerdos Comerciales.

El impacto que se estima traerá en el comercio mundial este Acuerdo podría alcanzar el billón de dólares, según lo ha señalado la OMC. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014). Las disciplinas específicas del AFC en su Sección I se refieren a la publicación y disponibilidad de la información (artículo 1), la oportunidad de formular observaciones antes de la entrada en vigor de leyes y reglamentos nuevos o modificados (artículo 2), las resoluciones anticipadas (artículo 3), los procedimientos de recurso (artículo 4), la no discriminación y la transparencia (artículo 5), los derechos y cargas (artículo 6), el levante y despacho rápido de las mercancías (artículo 7), la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera (artículo 8), el traslado de mercancías (artículo 9), las formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito (artículo 10), la libertad de tránsito (artículo 11) y la cooperación aduanera (artículo 12). (OMC, 2015).

Los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA)<sup>18</sup> implementarán cada disposición según tres categorías de su auto selección, determinando así cuándo van a implementar cada medida, y cuáles medidas implementarán solamente después de haber recibido asistencia para la creación de capacidades:

**Categoría A:** a la entrada en vigor del Acuerdo.

**Categoría B:** plazo (x) después de entrada en vigor

**Categoría C:** en un plazo (x) después de entrada en vigor y de recibir asistencia para crear capacidad (apoyo de donantes miembros y Organizaciones Internacionales).

---

<sup>18</sup> La OMC reconoce como países menos adelantados (PMA) a los países que han sido designados de esa manera por las Naciones Unidas. Actualmente hay 48 países menos adelantados en la lista de las Naciones Unidas, 36 de los cuales han pasado a ser Miembros de la OMC. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/org7\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org7_s.htm).

Las medidas del Acuerdo se dividen en tres grupos: vinculantes, o de obligatorio cumplimiento; de mejor esfuerzo; y combinadas entre las dos anteriores. (OMC, s.f.).

Según lo señaló en su momento, en el año 2014, la entonces Ministra de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, se trata de un importante instrumento para Colombia:

Además de ser el primer instrumento multilateral que se acuerda luego de la creación de la OMC, el acuerdo ofrece una importancia comercial significativa para nuestro país, pues la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) estima que las medidas de facilitación contenidas en el acuerdo traerán una reducción en los costos globales del comercio de alrededor de un 13,2% para países de ingreso mediano alto, como Colombia.<sup>19</sup> (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014)

Como se indicó, los compromisos de este Acuerdo, no difieren sustancialmente de los consagrados en los acuerdos comerciales que ha venido suscribiendo Colombia, ni en general en los acuerdos comerciales internacionales, de hecho son un poco más generales y podría decirse incluso un poco menos exigentes en términos de la obligatoriedad que en algunos casos pasa a ser una medida de mejor esfuerzo y en otros casos, es menor en términos de las condiciones previstas.

El Acuerdo tiene tres (3) secciones. En la sección I ya mencionada, se establecen las nuevas disciplinas que resultaron del desarrollo del mandato de negociación. La sección II contiene las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y cooperación que utilizarán los países en desarrollo para implementar la Sección I, incluyendo el derecho de autoseleccionar los plazos en que se hará la implementación. La Sección III contiene disposiciones sobre la creación de un Comité Permanente de Facilitación del Comercio en la OMC y exige a los miembros el establecimiento y mantenimiento de un Comité Nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

**Sección I.** contiene 12 artículos con 41 medidas en las siguientes disposiciones:

**Artículo 1: Publicación.** Obligación de publicar en lo posible vía internet la información relacionada con procedimientos de importación, exportación y tránsito, impuestos y tasas aplicadas, sanciones, leyes y regulaciones relevantes, y sobre puntos de contacto.

---

<sup>19</sup> Según clasificación del Banco Mundial. La información se puede consultar en: <http://datos.bancomundial.org/pais/colombia>

**Artículo 2: Oportunidad para formular comentarios y consultas.** Obligación de mejor empeño para ofrecer oportunidades a los interesados de formular comentarios a nuevas leyes y regulaciones antes de su expedición, así como de adelantar consultas.

**Artículo 3: Resoluciones Anticipadas.** Obligación de expedir resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria y de origen de los bienes. Se alienta a los miembros a extender estas resoluciones a otros ámbitos.

**Artículo 4: Procedimientos de recurso o de revisión.** Concede el derecho a los particulares de apelar una decisión aduanera por la vía administrativa o judicial, de manera no discriminatoria.

**Artículo 5: Otras medidas para aumentar la no discriminación y la transparencia.** Contempla la manera de expedir notificaciones o guías para incrementar inspecciones o controles, la obligación de informar al importador en caso de retención de los bienes y la posibilidad de autorizar segundas pruebas de laboratorio, abiertas a la discreción del país importador.

**Artículo 6: Disciplinas en materia de derechos y cargas.** Se establecen compromisos generales sobre la publicación de derechos y cargas y el otorgamiento de plazos razonables para su entrada en vigor, salvo circunstancias excepcionales. También contempla disciplinas generales en materia de sanciones, gradualidad de las mismas y la obligación de suministrar una explicación de la naturaleza de la infracción cometida.

**Artículo 7: Levante y despacho de las mercancías.** Contiene nueve disciplinas:

*Tramitación previa a la llegada:* obligación de mantener procedimientos que permitan remitir la documentación de la importación de manera previa al arribo de la mercancía, para iniciar su revisión (es opcional hacerlo por vía electrónica).

*Pagos electrónicos:* es una obligación de mejor empeño encaminada a establecer o mantener procedimientos que permitan el pago electrónico de los impuestos, derechos, tasas y cargas recaudados por las aduanas en el momento de la importación o exportación.

*Separación del levante de la determinación final de derechos:* Obligación de permitir el levante de los bienes antes de la determinación final de derechos, siempre que se cumpla con los requisitos exigidos, en los casos en que dicha determinación no se produzca en un plazo corto luego del arribo de la mercancía, también se faculta al Miembro a imponer garantías.

*Gestión de riesgo:* Se crea un compromiso de mejor empeño para establecer o mantener un sistema aduanero de manejo del riesgo, de manera no discriminatoria, basado en criterios apropiados de selectividad.

*Auditoría post- despacho:* Se establece el compromiso de mantener auditorías post despacho, bajo criterios de manejo de riesgo y de manera transparente.

*Establecimiento y publicación de plazos promedios de levante:* se exhorta a los miembros a publicar sus plazos promedios de levante y a compartir sus experiencias en la medición de dichos plazos.

*Operadores Autorizados:* Contempla ofrecer medidas adicionales de facilitación tales como reducción de documentación o inspecciones, pagos diferidos, garantías etc., a operadores que cumplan con criterios específicos en materia de cumplimiento, solvencia y seguridad en la cadena de suministro, así como la posibilidad de negociar acuerdos de reconocimiento mutuo.

*Envíos expeditos:* Establece el compromiso de adoptar procedimientos que permitan el despacho expedito de envíos, sujeto a una serie de condiciones.

*Mercancías perecederas:* Establece la obligación de permitir el despacho de bienes perecederos, en condiciones normales y previo cumplimiento de los requisitos establecidos, de manera expedita. Ofrece la oportunidad al importador de solicitar autorización, de acuerdo con lo definido en la legislación nacional, para ubicar los bienes dentro de las facilidades apropiadas para su preservación.

**Artículo 8: Cooperación entre entidades fronterizas.** Establece que el país miembro deberá asegurar la coordinación entre sus entidades competentes en materia de comercio exterior para facilitar el comercio. Prevé un compromiso de mejor empeño para cooperar, en los términos acordados, con otros miembros con quienes comparta una frontera común con miras a coordinar procedimientos.

**Artículo 9: Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación.** Es una obligación sujeta a los requisitos regulatorios del país miembro, para permitir el movimiento, dentro de su territorio, de bienes bajo control aduanero de un punto de entrada a otro en el cual se efectuará el despacho o levante.

**Artículo 10: Formalidades en materia de importación, exportación y tránsito.** Contempla 9 disciplinas.

*Formalidades y requisitos de documentación:* establece el compromiso de revisar los requisitos y formalidades y, en función de los resultados de dicha revisión, minimizar la complejidad de los procedimientos para agilizarlos, reducir tiempos y costos.

*Aceptación de copias:* Se establece una obligación de mejor empeño de aceptar copias físicas o electrónicas de los documentos soportes requeridos.

*Uso de estándares internacionales:* Se exhorta a los miembros a utilizar estándares internacionales relevantes, como base para sus procedimientos de exportación, importación y tránsito y a participar en la revisión de dichos estándares con las organizaciones internacionales.

*Ventanilla Única:* Establece una obligación de mejor empeño de prever o mantener una ventanilla única para el envío de documentación o requisitos para la importación, exportación o tránsito y en lo posible, hacerlo por medios electrónicos.

*Inspección previa a la expedición:* elimina el uso de tales inspecciones en relación con clasificación y valoración aduanera. Anima a los miembros a no introducir nuevos requisitos en su uso.

*Uso de agentes de aduana:* contempla una cláusula frente a los requisitos en materia de agentes de aduana y el compromiso, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de no establecer su uso obligatorio, quienes ya lo exijan pueden mantenerlo.

*Procedimientos comunes en frontera y requisitos de documentación uniforme:* Se prevé la obligación de establecer procedimientos y documentación uniforme a lo largo del territorio, sin que esto limite la posibilidad de establecer procedimientos diferenciados basados en el tipo de bienes, o en criterios de administración del riesgo.

*Mercancías rechazadas:* Crea la obligación, sujeta a lo previsto en las legislaciones nacionales, de permitir al importador reenviar o devolver mercancías rechazadas por las autoridades de un país miembro por incumplimiento de estándares técnicos, sanitarios o fitosanitarios.

*Entrada temporal / perfeccionamiento activo y pasivo:* Sujeto a lo previsto en la legislación nacional, los miembros se comprometen a permitir el ingreso de mercancías libres total o parcialmente de impuestos a la importación, si dichas mercancías son importadas para transformación, procesamiento o reparación y posterior reexportación, o exportadas, para transformación, procesamiento o reparación y posterior reimportación.

**Artículo 11: Libertad de Tránsito.** Desarrolla y aclara las disciplinas contenidas en el GATT. Se destacan: la eliminación de las restricciones voluntarias al tránsito, la simplificación de requisitos de documentación, procedimientos e inspecciones aplicables y el establecimiento de disciplinas en materia de garantías.

**Artículo 12: Cooperación Aduanera.** Sujeto a las condiciones del artículo, se establece la obligación de proporcionar información que permita verificar una declaración de importación o exportación en casos identificados. El país miembro que solicita la información debe otorgar el mismo nivel de confidencialidad que el establecido en la legislación nacional del país que la suministra. El país miembro solicitado debe dar respuesta de manera pronta, por escrito o medios electrónicos y suministrar la información específica que se le solicita.

Las Secciones II y III contienen 12 artículos, con disposiciones en materia de trato especial y diferenciado – TED para los países en desarrollo y los PMA. Establecen los principios generales, las categorías ya mencionadas y los plazos para notificación e implementación de las medidas. Los compromisos la Categoría A se implementarán a la entrada en vigor del acuerdo. Los PMA pueden notificar hasta un año después de la entrada en vigor. Así mismo, establecen los mecanismos de alerta temprana, el período de gracia de implementación (“una especie de cláusula de paz” que para la categoría A es de 2 años para los países en desarrollo y de 6 años para los PMA antes de recurrir al Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias – ESD); el suministro y la información sobre asistencia y en la Sección III, se encuentran las disposiciones institucionales y finales. (OMC, s.f.)

Colombia presentó el 5 de junio de 2014 ante el Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio de la OMC, la notificación de los compromisos que aplicará tan pronto el AFC entre en vigor, expresando estar en capacidad de cumplir la mayoría de ellos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016), asunto que se analizará más adelante.

#### **3.2.4. Beneficios del AFC**

El propósito del AFC es contribuir a hacer más eficientes y ágiles las transacciones comerciales a través de la simplificación de procedimientos, requisitos y formalidades aplicados a la importación, exportación y tránsito de mercancías, así como estimular la cooperación en materia aduanera. Para el sector privado, y en especial para las pequeñas y las medianas empresas, los costos asociados a trámites y procedimientos para ingresar una mercancía a otro



mercado pueden llegar a constituir una barrera aún mayor que el mismo pago de los aranceles pues las demoras en un proceso de despacho generan impactos no sólo en el costo del negocio sino además en su viabilidad, tal como lo señaló el Embajador de Colombia ante la OMC, según la publicación realizada por “Business Mail” en diciembre 2015. (Amcham Colombia, 2015)

Como se ha mencionado, la OCDE ha venido haciendo algunas estimaciones que señalan los beneficios de las medidas de simplificación y ha estimado que una implementación completa de las medidas de facilitación contenidas en el AFC podría traer consigo una reducción en los costos globales del comercio de alrededor de un 12,92% para países de ingreso mediano alto (OMC, s.f.), como Colombia (Banco Mundial, 2016), aspecto en el que vale recordar, como lo expresó en su momento el Embajador de Colombia ante la OMC, que el arancel promedio nominal de Colombia es del 8.6%,<sup>20</sup> lo que podría mostrar el beneficio sustancial que se obtendrá al implementar las medidas del AFC ante una reducción de costos del orden del 12,92%. En este tema es importante tener en cuenta que el AFC también genera otros beneficios al permitir a los gobiernos aplicar y llevar a cabo controles en la frontera de manera más eficiente, permitiendo a los comerciantes el traslado de sus mercancías de manera más rápida y sencilla de un país a otro, reducir la burocracia y facilitar las actividades comerciales de las pequeñas y medianas empresas. (Amcham Colombia, 2015)

La OCDE calculó los beneficios potenciales que traería el Acuerdo para los diversos grupos de países, utilizando los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE (IFT) y teniendo en cuenta las posibles consecuencias del AFC en dos escenarios: uno en el que los miembros pongan en práctica todas las medidas del acuerdo, incluso las consagradas como “compromisos de mayor esfuerzo” y otro en el que los miembros solo pongan en práctica las medidas obligatorias. En ambos escenarios la reducción de los costos supera el 10% de los costos totales del comercio (OMC, 2015), lo que sin duda beneficiaría a todas las partes de un negocio y representa una oportunidad para los países que le apuesten a impulsar estas medidas, para mejorar su competitividad

---

<sup>20</sup> En Colombia el promedio de los aranceles a productos importados es del 8,3% (2015). La información se puede consultar en la página web: <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/por-que-urgente-reforma-arancelaria/209409>

**Capítulo 4. Análisis sobre el cumplimiento por parte de Colombia de los compromisos establecidos en materia facilitación del comercio en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América y del estado de avance para dar cumplimiento al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.**

Como se ha indicado en otros capítulos, se observa que Colombia viene trabajando en torno a la facilitación del comercio, estableciendo algunas medidas que simplifiquen los procesos, las cuales resultan importantes y necesarias no solo para atender los compromisos internacionales, sino que además permiten que los empresarios colombianos puedan acceder a otros mercados de manera más rápida, al mejorar los tiempos y costos para exportar o para importar los bienes que requieren, generando una mayor participación colombiana en el comercio exterior, incluso a través de cadenas de suministro; eliminado con estas medidas ineficiencias en los procesos, apuntando a mejorar la competitividad y generando una ventaja.

Dentro de las medidas que se han establecido en Colombia, se pueden encontrar:

El uso de sistemas de inspección no intrusiva (escáneres), exigencia que se estableció para 12 puertos de servicio público, con el fin de mejorar los controles y reducir el tiempo de las inspecciones, logrando que en el caso de carga coneterizada la misma no deba ser sometida a procesos de manipulación, desembalaje del contenedor y llenado del mismo, ni expuesta en los lugares de inspección, evitando con ello los tiempos que genera este proceso (horas), los costos de vaciado y llenado del contenedor, y la pérdida por daños o deterioros de la mercancía. (Decreto 2155 de 2014 y Resolución 0084 del 31 de julio de 2015 que adopta el Manual de procedimientos de inspección con escáner y establece la operación de los equipos por parte de las entidades de control (DIAN y PONAL) y los concesionarios de los puertos. Los escáneres exigidos en virtud de esta norma ya se encuentran instalados en varios puertos y fueron inaugurados en el caso de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura el 4 de agosto de 2016, en la Sociedad Portuaria de Santa Marta el 23 de septiembre de 2016 y en la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena y en CONTECAR el 7 de octubre de 2016 (todas estas fechas posteriores a la determinada para esta investigación).

Establecimiento y fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE, a través de la cual se vinculan 21 entidades con roles en las operaciones de importación y exportación, la cual canaliza trámites de comercio exterior de aproximadamente 62 mil usuarios

vinculados (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015). Esta ventanilla ha permitido eliminar redundancias de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas rápidas y transparentes. A través de esta plataforma se tramitan los vistos buenos, autorizaciones y requisitos previos a los procesos de importación y exportación, se administran los cupos de importación y exportación; se registra la producción nacional y se programa la inspección de carga contenerizada de exportación en los puertos marítimos con el fin de lograr que se realicen inspecciones simultáneas cuando las entidades de control requieren efectuar inspecciones. En el 2015 la VUCE fue una de las más destacadas en América Latina y en el mundo en facilitación del comercio exterior, según el estudio ‘Indicadores de Facilitación de Comercio’, elaborado por la OCDE. Según dicha evaluación la VUCE de Colombia lidera el ranking junto con México y le siguen Chile, Uruguay y Costa Rica. La medición realizada por este organismo tomó en cuenta 5 indicadores: aspectos institucionales, contenido de información y estructura, aspectos legales, arquitectura tecnológica e interoperabilidad. El análisis ratifica otras distinciones que ha recibido esta ventanilla por parte de otros organismos como el Banco Mundial que la destacó en su reporte ‘Doing Business 2014’ y el premio nacional otorgado por el gremio ANALDEX en la modalidad “Cooperación Exportadora” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015)

Coordinación de las entidades de control en los puertos, medida impulsada para realizar inspecciones conjuntas, en un solo momento y lugar a través de un sistema denominado Sistema de Inspección Simultánea SIIS. Como se señaló, este es uno de los módulos de la VUCE que busca la reducción de los tiempos de los procesos de inspección en los puertos. Se encuentra implementado desde el año 2012 para la mercancía en proceso de exportación que ingresa en contenedor a las instalaciones portuarias. La VUCE programa electrónicamente las inspecciones que deben ser llevadas a cabo por una o por varias autoridades que definieron inspeccionarla (el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento y Alimentos - INVIMA, la Policía Nacional Dirección Antinarcóticos o la DIAN) y notifica de ello a los intervinientes programando una única inspección para un único movimiento de la carga. El reporte de los beneficios de este sistema señala que entre el 1 de enero de 2013 y el 25 de agosto de 2015 se evitaron 8.105 movilizaciones de contenedores en los puertos, con una tasa representativa del mercado (TRM) de \$3.101,10 y un valor promedio de movilización de la carga en contenedores en un puerto de cerca de USD 250 dólares americanos, se estima que el ahorro

por las movilizaciones evitadas a los exportadores es de más de 6 mil millones de pesos (casi 2 millones de dólares) (Gobierno en Línea). Así mismo, se ha informado que gracias a la VUCE se generó una reducción en el tiempo promedio de la operación de inspección de 3 días a 1 día, lo que igualmente representa dinero por menores tiempos de operación. Articulación de las entidades que trae otros beneficios como promover la automatización de trámites, permitiendo conectividad no sólo entre las entidades sino además con el sector privado, actuaciones en línea por para generar seguimiento y auditoria de las operaciones, trazabilidad de las inspecciones para las entidades, las agencias de aduana y los empresarios, promoviendo mayor transparencia, racionalización y automatización de trámites. (Gobierno en Línea)

#### **4.1. Estado de cumplimiento por parte de Colombia de compromisos previstos en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América**

En esta parte se realiza el análisis de los compromisos establecidos en los artículos 5.1 a 5.4 y 5.7 a 5.10 del Acuerdo (excepto los literales e) y f) del artículo 5.3), dado que estos literales y los artículos 5.5 y 5.6 establecen disciplinas sobre el desarrollo de sistemas informáticos compatibles y acciones de cooperación entre las aduanas de las partes y sobre el trato confidencial de la información, aspectos en los que no se prevén expresamente mecanismos de facilitación de las operaciones para los importadores y exportadores.

Publicación (Art. 5.1). El compromiso es publicar, incluso vía internet, la legislación las regulaciones y procedimientos administrativos generales aduaneros; señala además que se deben designar o mantener uno o más puntos de consulta para atender inquietudes de personas interesadas en asuntos de aduanas y que se debe poner a disposición en internet la información relativa a los procedimientos que deben seguirse para formular tales consultas. Finalmente, el compromiso establece que en la “medida de lo posible” (compromiso de mejor esfuerzo), cada parte publicará por adelantado regulaciones de aplicación general que rijan asuntos aduaneros que proponga adoptar y brindará a las personas interesadas la oportunidad de hacer comentarios previamente a su adopción.

Sobre este punto se observa que las entidades de control en Colombia vienen trabajando en virtud de este compromiso y en observancia de la Ley 1437 de 2011,<sup>21</sup> para dar cumplimiento

---

<sup>21</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

a los principios de transparencia y publicidad, según los cuales la actividad administrativa debe ser de dominio público y por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal. En virtud del principio de publicidad, la ley señala que las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información

Como se observa, el compromiso previsto en el TLC con Estados Unidos de América está totalmente ligado a la aduana y a sus normas, por lo que es preciso referirse a dicha entidad, en este caso la DIAN.

La DIAN viene publicando a través de su página web: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co) en el link: <http://www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/pages/Estatuto%20Aduanero?OpenDocument>, a través de la ruta Servicio al ciudadano – Normatividad, las normas que regulan la actividad de la DIAN y concretamente la actividad de comercio exterior.

Así mismo y por disposición de la Ley citada, la DIAN publica para comentarios los proyectos normativos que regularán las operaciones con el fin de recibir comentarios para análisis de viabilidad, aspecto que incluso es incorporado en los considerandos de las normas expedidas señalando el tiempo en que dichos proyectos fueron publicados.

En este punto se considera que Colombia viene cumpliendo cabalmente el compromiso acordado en el TLC con Estados Unidos de América en materia de publicación.

Despacho de Mercancías (Art. 5.2.) Este artículo establece el compromiso de adoptar o mantener procedimientos aduaneros simplificados para el despacho eficiente de las mercancías, con el fin de facilitar el comercio entre las partes. Señala:

a) cada parte debe adoptar o mantener procedimientos que prevean que el despacho de mercancías se haga dentro de un período no mayor al requerido para asegurar el cumplimiento de su legislación aduanera y, en la medida en que sea posible, que se despachen las mercancías dentro de las 48 horas siguientes a su llegada.

b) Procedimientos que además permitan que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos; y

c) que los importadores las retiren de las aduanas antes de y sin perjuicio de la decisión final por parte de su autoridad aduanera acerca de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos que sean aplicables.

El compromiso debía cumplirse a más tardar en mayo de 2013, pues el periodo de gracia otorgado a Colombia fue de un año a partir de la entrada en vigor del acuerdo.

Frente a este compromiso se deben hacer algunas claridades:

a) En primer lugar, el término “despacho” no ha sido regulado por la normatividad aduanera colombiana; no obstante, el mismo en general se refiere “a las gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúan ante la Aduana en relación con las importaciones y exportaciones”<sup>22</sup>. El compromiso establecido busca que el despacho se realice dentro de un período no mayor al requerido para asegurar el cumplimiento las normas, señalando como medida de mejor esfuerzo que en lo posible las mercancías se despachen dentro de las 48 horas siguientes a su llegada.

En distintos escenarios el gobierno colombiano a través de la DIAN y otras entidades, viene hablando de lograr despachos dentro de las 48 horas. El 7 de marzo de 2016, el Director de la DIAN, expresó en sus declaraciones sobre el lanzamiento del nuevo estatuto aduanero: “hoy en día el proceso de desaduanamiento se demora alrededor de 226 a 270 horas (...)”<sup>23</sup> destacando la importancia que para la competitividad del país tiene lograr despachos en menos de 48 horas (DIAN, 2016). En una publicación realizada por la DIAN el 25 de noviembre de 2016 se señala que el tiempo es de 168 horas para el despacho en modo marítimo cuando existe inspección.<sup>24</sup>

En diversos foros y encuentros de empresarios con el gobierno nacional en torno al comercio exterior se viene indicando que el despacho aduanero en Colombia superaría los 6 días.

Al respecto, el presidente de Analdex, Javier Díaz indicó en declaraciones a Dinero en noviembre de 2015, que si bien el gobierno le ha dado mucho énfasis al tema de infraestructura se debe amarrar eso con logística, señalando que:

---

22 Proceso de Despacho de Mercancías. Dirección Nacional de Aduanas de Chile. <https://www.aduana.cl/proceso-de-despacho-de-mercancias/aduana/2013-04-16/184413.html>

23 Declaraciones del director de la DIAN Santiago Rojas Arroyo.

<http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/FC22BC5CF1AB7BFA05257030005C2805/91B26B265B7514B605257F6F005ECB37?OpenDocument>

24 Informe publicado en: [http://www.dian.gov.co/descargas/EstudioAduanas/Tiempos\\_importacion\\_maritima\\_con\\_rec.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/EstudioAduanas/Tiempos_importacion_maritima_con_rec.pdf)

(...) un camión que sale de Bogotá en doble calzada y pasa por el túnel de la línea y llega a Buenaventura, se ahorra entre 4 y 6 horas, pero en el puerto pierde un día esperando, esto hace a las empresas poco competitivas. (Dinero, 2015)

En sus declaraciones además indicó que “desaduanar un contenedor toma en promedio 7 días en Colombia” pues mientras en el mundo cuando el buque está llegando a puerto anuncia: “llevo tantos contenedores, tanto peso y allí arranca el proceso” y cuando el buque llega parte del proceso se ha surtido, en Colombia “hasta que baja el último contenedor no arranca el proceso pues la naviera dice “qué tal que me falte o me sobre y la DIAN me sanciona”. (Dinero, 2015).

En estas declaraciones enfatiza que el último año Colombia perdió 8 puestos en el índice logístico indicando que cuando se hizo la negociación con Estados Unidos de América “se hizo la agenda interna y todos estos temas estaban sobre la mesa” señalando que “incluso desaduanar en 48 horas suponía superar los problemas del proceso aduanero pero sabiéndolo desde 2011, aquí seguimos en las mismas”. (Dinero, 2015)

Si bien las 48 horas, expresadas en el Acuerdo están establecidas en términos de un mejor esfuerzo, si este fue el acuerdo cuya fecha de entrada en vigor fue mayo de 2012 y para este compromiso el término otorgado a Colombia fue mayo de 2013, sobre esta base deberían estar desarrollándose los procesos a partir de 2013, buscando llegar a estos tiempos máximos de despacho. Este compromiso va orientado a facilitar realmente la operación de importación, busca que se logren procesos eficientes que reduzcan los obstáculos y se permita al importador disponer de los bienes con rapidez.

Como se indicó en el Capítulo 2 de esta investigación, en materia de mediciones del Comercio Transfronterizo en 2016, Colombia ocupó el puesto 110 entre 189 economías analizadas en el reporte del Doing Business 2016, reportando en el régimen de importación un total de 112 horas necesarias para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección y un total de 64 horas para dar cumplimiento documental, este es el tiempo para dar cumplimiento de los requisitos de documentación incluyendo la obtención, elaboración, introducción y presentación de documentos (Banco Mundial, 2016) y en el 2015 el tiempo para importar en Colombia, según este informe fue de 13 días (DIAN, 2016), lo que ratifica la distancia que existe entre los tiempos acordados y los tiempos reales de un despacho aduanero.

Por su parte la DIAN reportó en la página Sinergia del Departamento Nacional de Planeación – DNP que el tiempo medio del proceso de desaduanamiento entre enero y diciembre de 2015 fue de 23 horas y con corte a 30 de junio de 2016 el tiempo promedio para las importaciones realizadas el primer semestre del año 2016 lo calculó en 21 horas. Medición que se realiza desde la fecha y hora de aceptación de la declaración de importación hasta la fecha y hora del levante de la mercancía (Sinergia DNP, 2016).

Como se observa, existe una abismal diferencia entre los tiempos de despacho contenidos en el reporte del Doing Business de 2016 (112 y 64 horas), los señalados en la página Sinergia del DNP (21 horas), los indicados por Analdex y los señalados por la DIAN en algunas declaraciones antes referidas (226 a 270 horas) según lo expresó el director de la DIAN en Marzo de 2016, (DIAN, 2016); diferencias que en parte se podrían explicar por el segmento del proceso medido por la DIAN para su reporte en Sinergia del DNP pues toma solo una fracción del proceso de despacho: esto es: desde la fecha y hora de aceptación de la declaración de importación hasta la fecha y hora de levante de la mercancía. (Sinergia DNP, 2016).

Sobre el particular se debe aclarar que un proceso de despacho de mercancías, tal como lo prevé el TLC con Estados Unidos de América, debe ser calculado desde la llegada de la mercancía al país y no desde la fecha de aceptación de la declaración, y por lo tanto en el caso de Colombia debe incluir entre otros aspectos, una etapa del proceso denominada “carga”, correspondiente a una serie de formalidades que se deben cumplir antes del despacho efectivo de los bienes. En esta etapa la DIAN por su norma vigente, exige la presentación de un informe denominado “informe de descargue e inconsistencias” que genera una serie de tiempos asociados al cumplimiento de las obligaciones establecidas para el transportador y para el agente de carga internacional, de forma tal que se pueda entender “presentada” la mercancía ante la autoridad aduanera. Estos tiempos implican la interacción de estos actores, los puertos o aeropuertos con la DIAN a través de los servicios informáticos electrónicos y son parte de una etapa previa a la declaración de los bienes ante la DIAN.

La Aduana colombiana estableció este proceso de carga con el fin de contar con información al detalle sobre las cargas que llegan al país, detalles que de no informarse por cada operador responsable de la obligación, le pueden generar sanciones (sanción del 50% del valor de los fletes internacionalmente aceptados, artículos 497 y 498 del Decreto 2685 de 1999) y por tanto son tiempos que necesariamente se sumaran al proceso de despacho pues estos actores



deben cumplir cabalmente su obligación de informar estos detalles y por lo tanto utilizan los tiempos que sean requeridos en el proceso de reporte de la información a la DIAN para evitar sanciones que incluso pueden generarles la suspensión de su calidad como transportador o agente de carga en virtud de la gradualidad de sanciones establecida en el artículo 481 del citado decreto que prevé que la imposición de tres (3) o más multas por la comisión de infracciones gravísimas o graves dentro de un período de un año, dará lugar a la imposición de la sanción de suspensión hasta por tres (3) meses.

El proceso de presentación de información a la DIAN sobre las mercancías que llegan al país inicia, según la norma vigente, antes de la llegada de las mismas al territorio aduanero nacional. Se debe transmitir a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN información sobre: manifiesto de carga, número y fecha de los documentos de transporte o de los documentos consolidadores; características del contrato de transporte, cantidad de bultos, peso y volumen según corresponda; flete; identificación de la unidad de carga, cuando hubiere lugar e identificación general de la mercancía. Esta información debe enviarse con una anticipación mínima de 3 horas antes de la llegada del medio de transporte para el caso aéreo y de 12 horas en el modo marítimo, tiempos que son inferiores cuando se trata de trayectos cortos. Los transportadores terrestres, deberán entregar la información antes o al momento de su llegada. Tiempos que hasta aquí no afectan los tiempos de despacho reales de la mercancía pues la carga aún no ha llegado al país. Luego de esta actividad, cuando ocurre la llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional, el transportador debe informar este hecho a la DIAN para que le autoricen el descargue de la mercancía y una vez descargada la totalidad de la carga del medio de transporte (lo que conlleva el tiempo del descargue físico de la mercancía de la nave al puerto o lugar de arribo), el transportador en el modo de transporte aéreo o el responsable del puerto o muelle en el modo de transporte marítimo, deberán informarlo a la DIAN en forma inmediata, señalando la hora y fecha del mismo (reporte de finalización de descargue).

Posteriormente, el transportador aéreo, debe a más tardar dentro de las 12 horas siguientes al reporte de la finalización de descargue, informar los datos relacionados con la carga efectivamente descargada, indicando en el denominado “informe de descargue e inconsistencias” los datos de la carga que efectivamente llegó al país y si existen inconsistencias en cantidades, peso, documentos de transporte etc., entre la carga manifestada (informada antes de la llegada del medio de transporte) y la que fue realmente descargada. El transportador marítimo cuenta con

un plazo de hasta 24 horas para remitir su informe. Luego de lo anterior, para la carga consolidada que ingresa por el modo marítimo los Agentes de Carga Internacional cuentan hasta con 5 días calendario para presentar su propio informe de descargue e inconsistencias, sobre la carga efectivamente descargada. Así las cosas, los tiempos del “proceso de carga” para las importaciones de bienes que ingresan por los puertos colombianos (más del 90% de las mercancías que ingresan, en términos de su volumen y peso) pueden, según la norma general y dado el cumplimiento de las obligaciones sobre los detalles de la carga que deben ser procesados por los responsables de la misma, tomar más de 5 días, los cuales se sumarán sin duda alguna al proceso de despacho y separan a Colombia de la posibilidad de dar cumplimiento de las 48 horas máximas para el despacho, tomadas desde su llegada al país, pactadas en el TLC con Estados Unidos de América.

Así y conforme se indicó anteriormente, y lo señaló Analdex, desaduanar un contenedor puede tomar en promedio 7 días en Colombia pues mientras en el mundo cuando el buque está llegando al puerto anuncia los contenedores que lleva y su peso, de forma tal que cuando el buque efectivamente atraca, parte del proceso ya se ha surtido; en Colombia hasta que se baja el último contenedor puede iniciar el proceso y el responsable de la carga debe revisar cuidadosamente los detalles de la carga para determinar que no falte ni sobre carga sin reportar, pues lo sancionarían. (Dinero, 2015)

Solo una vez surtido el proceso de carga ya descrito, el interesado podrá iniciar el proceso de despacho de la mercancía mediante la presentación de su declaración de importación ante la autoridad aduanera, la cual surte el siguiente trámite:

Presentación para aceptación por parte de la autoridad aduanera de la declaración de importación previo el cumplimiento, cuando hay lugar a ello, de los vistos buenos, requisitos o permisos para importar, los cuales se obtienen a través de la VUCE. Posteriormente, la declaración debe presentarse ante los bancos incluso si se trata de una declaración sin pago, luego de lo cual la autoridad aduanera determinará si habrá o no lugar a la inspección. Si se determina inspección, ésta conforme a la norma vigente se debe llevar a cabo el día hábil siguiente a la fecha en que se haya determinado (Decreto 2685 de 1999 artículos 98 y 120 a 128).

De lo anterior se concluye que Colombia, pese a que en 2012 se comprometió a contar, en la medida de lo posible con un despacho aduanero en menos de 48 horas, no cumple cabalmente este compromiso establecido en el literal a) del artículo 5.2 del TLC con Estados Unidos de

América para lo cual le fue otorgado un periodo de gracia de 1 año, es decir debió cumplirse en mayo de 2013.

En este sentido, revisando el Decreto 390 de 2016, aún no vigente para efectos del proceso de importación, se observa que los pasos y plazos de este proceso se mantendrán, salvo que se reduce a 3 días el plazo para la carga consolidada, de responsabilidad del Agente de Carga Internacional. Igualmente, se mantendrá el plazo del día hábil siguiente para la inspección aduanera cuando ésta haya sido determinada. Así las cosas, es posible que ni aún con esta nueva disposición se pueda cumplir con las 48 horas cuando se trate de carga consolidada. No obstante lo anterior, algunos aspectos que podrían reducir un poco el término del proceso de despacho y que se encuentran establecidos en dicho decreto son: la inclusión de que en la medida de lo posible, el desaduanamiento de las mercancías se realice dentro de las 48 horas siguientes a su llegada al territorio aduanero nacional; el cambio en el momento del pago de los derechos e impuestos el cual se debe realizar luego del levante; la obligatoriedad de efectuar pagos electrónicos y la disponibilidad para la prestación de servicios 7x24, pues solo se realizarán pagos en línea y los puertos, las entidades y demás operadores de la cadena de comercio exterior prestarían sus servicios de manera ininterrumpida. Sin embargo, vale indicar que estas disposiciones al requerir desarrollos informáticos posiblemente solo podrán entrar en vigencia una vez la DIAN cuente con el servicio informático que les dé soporte, para lo cual dicha entidad cuenta con 24 meses a partir de marzo de 2016 (artículo 674 del Decreto 390 de 2016).

b) En cuanto a la adopción de procedimientos que permitan que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos; revisada la norma aduanera vigente, artículo 113 del Decreto 2685 de 1999 se observa que se prevé la posibilidad de que los importadores realicen el despacho de sus mercancías en el lugar de arribo, al señalar que en el modo aéreo el proceso de despacho debe realizarse el día hábil siguiente a la presentación del informe de descargue e inconsistencias de la mercancía y en el caso marítimo, dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes a la presentación de dicho informe, y que de no concluirse el proceso de desaduanamiento, la mercancía deberá trasladarse a un depósito por lo que se deja claro que existe la posibilidad de despachar la mercancía en el lugar de arribo.

c) Finalmente, en este punto igualmente analizada la norma se observa que la misma prevé la posibilidad de que los importadores retiren sus mercancías antes de y sin perjuicio de la decisión final por parte de la autoridad aduanera acerca de los aranceles, impuestos y cargos que

sean aplicables, en los casos por ejemplo de controversias en el proceso de inspección que permiten el retiro de la misma previa constitución de una garantía. (Artículo 128 del Decreto 2685 de 1999).

Por lo anterior, se considera que Colombia cumple el artículo 5.2 solo en sus literales b) y c).

Automatización (Art. 5.3 literales a) a c)). Establece que se podrá exigir que un importador provea suficiente garantía en forma de fianza, depósito u otro instrumento que cubra el pago definitivo de los aranceles, impuestos y cargos relacionados con la importación de la mercancía. Señala que cada parte se esforzará para usar tecnología de información que haga expeditos los procedimientos para el despacho de mercancías, para lo cual se insta a que se usen normas internacionales, los sistemas electrónicos sean accesibles para los usuarios de aduanas y que se prevea la remisión y procesamiento electrónico de información y datos antes de la llegada del envío, a fin de permitir el despacho de mercancías al momento de su llegada.

Revisada la norma vigente, se observa que en los artículos 90 y siguientes del Decreto 2685 de 1999 se establece la obligación del envío de información anticipada de la carga que llegará al país (artículo 96 del Decreto 2685 de 1999) tal como se indicó anteriormente. En todos los casos la norma prevé el uso de los servicios informáticos electrónicos los cuales están dispuestos para todos los interesados a través de la página web de la DIAN, para lo cual se accede mediante usuario y clave en la ruta [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co); Gestión Aduanera.

La información del manifiesto de carga, de los documentos de transporte, de los documentos consolidadores y de los documentos hijos debe remitirse con una anticipación mínima de 3 horas antes de la llegada del medio de transporte para el modo aéreo, y para el modo marítimo 12 horas a la llegada del medio de transporte. Para trayectos cortos, 6 horas antes de la llegada del medio de transporte en el modo marítimo y 1 hora antes para el modo aéreo. Los transportadores terrestres deben entregar la información antes o al momento de su llegada. Los transportadores y agentes de carga internacional pueden documentar y/o manifestar virtualmente la carga que va a ingresar o salir del país. Estas disposiciones sobre envío electrónico de información se encuentran igualmente incorporadas en el Decreto 390 de 2016, norma aún no vigente para este tema.

En cuanto a las garantías y fianzas, la normatividad vigente prevé la posibilidad de constituir garantías que cubran el pago de los derechos e impuestos a la importación cuando a ello hubiere lugar (Decreto 390 de 2016 artículos 9 y siguientes ya vigentes)

Por lo anterior, se puede concluir que se cumple por parte de Colombia con lo establecido en estas materias en el TLC con Estados Unidos de América.

Administración de Riesgos (Art. 5.3 literal d) 5.4). Se prevé que cada parte se esfuere por adoptar o mantener sistemas de administración de riesgos electrónicos o automatizados que permitan a la autoridad aduanera focalizar sus actividades de inspección en mercancías de alto riesgo y que simplifiquen el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información que se obtenga mediante tales actividades.

El compromiso se refiere al establecimiento de un sistema de gestión del riesgo electrónico o automatizado que optimice el control aduanero, facilite la operación de comercio exterior para los despachos de bajo riesgo y no se enfoque en ser un instrumento que restrinja la libre circulación de los bienes. Tal como se ha indicado en esta investigación, las aduanas están asistiendo a un cambio sustancial en el escenario mundial del comercio transfronterizo, constituyéndose en entidades clave para el control del ingreso de bienes, del recaudo y de la implementación de políticas de facilitación, para generar procesos ágiles que permitan el despacho de mercancías en el menor tiempo posible, sin que tal actuación facilitadora erosione el ejercicio del control aduanero. Se busca un control con facilitación. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sf)

Revisada la norma aduanera vigente se observa que en los artículos 475, 41, 119, 126 del Decreto 2685 de 1999, se encuentran consagradas las disposiciones aduaneras sobre la gestión del riesgo, “con el fin de prevenir o combatir el uso o destinación del comercio para fines que atenten contra las disposiciones de carácter tributario, aduanero y cambiario”. Al respecto, la norma señala la inspección a operaciones de alto riesgo, la agilización del despacho de mercancías de bajo riesgo y la determinación de la práctica de inspección aduanera documental o física o la determinación de levante automático esta última dentro del proceso de importación, y la inspección no intrusiva y el embarque directo para el caso de exportaciones, a través del sistema informático aduanero, con fundamento en criterios basados en técnicas de análisis de riesgo o aleatoriamente.

En este sentido se entendería que Colombia cumple el compromiso al tener un módulo de riesgos en materia aduanera, que a través del servicio informático electrónico define las inspecciones. No obstante, es preciso tener en cuenta que la selectividad aduanera permite que las Direcciones Seccionales de la DIAN puedan realizar perfilamientos de riesgos e “inclusiones forzosas”<sup>25</sup> lo que genera que no todas las determinaciones de inspección sean por un sistema de riesgos automatizado; esto sin perjuicio de tener en cuenta además, que en diversos escenarios se ha reiterado la necesidad de contar con un sistema de riesgos que efectivamente cumpla con su objetivo de facilitar las operaciones de bajo riesgo y perfilar para inspección aquellas de alto riesgo, lo que cuestionaría de alguna forma la eficacia del sistema de gestión de riesgos actual, aspecto de eficiencia que no es analizado en esta investigación.

En cuanto al Decreto 390 de 2016, norma aún no vigente en este tema a junio de 2016, el mismo prevé la utilización de prácticas y procedimientos de gestión del riesgo que ayuden a prevenir y combatir el comercio que atenta contra la seguridad nacional y las disposiciones aduaneras, lo que evidencia el interés de contar con un sistema de gestión del riesgo efectivo (artículos 34, 203, 214, 306 entre otros), buscando agilidad en el despacho de mercancías de personas naturales o jurídicas que cumplan con los niveles de confianza para la autoridad, lo cual implicará un conocimiento y calificación subjetiva de dicha autoridad para estos usuarios de manera previa a la realización de operaciones, quienes conforme al resultado de alto, medio o bajo riesgo contarán con tratamientos especiales en materia de no exigencia de garantías, autorización de tránsitos aduaneros sin restricciones, despachos abreviados (declaración de importación simplificada), etc.

Envíos de Entrega Rápida (Art. 5.7). Para este compromiso el periodo de gracia otorgado a Colombia fue de dos (2) años, es decir, que debió ser implementado a más tardar en mayo de 2014. El artículo señala que cada parte debe adoptar o mantener procedimientos aduaneros expeditos para envíos de entrega rápida, manteniendo también procedimientos aduaneros apropiados de control y selección, previendo para ello:

- (a) un procedimiento aduanero separado y expedito;
- (b) la presentación y procesamiento de la información necesaria para el despacho, antes del arribo del envío;

---

<sup>25</sup> Más información sobre inclusión forzosa: Memorando 165 de 2013 de la DIAN, y en la página: <http://www.aduanimex.com.co/Documentos/TLC/35/Memorando%20000165%2030%20ABR%202013%20DIAN.pdf>

(c) la presentación de un solo manifiesto que ampare todas las mercancías contenidas en un envío transportado por un servicio de entrega rápida, de ser posible, a través de medios electrónicos;

(d) en la medida que sea posible, el despacho de ciertas mercancías con un mínimo de documentación;

(e) en circunstancias normales, prever el despacho de envíos de entrega rápida dentro de las seis (6) horas siguientes a la presentación de los documentos necesarios, siempre que el envío haya arribado;

(f) ser aplicado sin consideración del peso o valor de aduana; y

(g) en circunstancias normales, prever que no se fijará aranceles o impuestos y no se exigirán documentos formales de entrada a los envíos de entrega rápida valorados en USD 200 o menos<sup>26</sup>.

En este punto la norma vigente sigue siendo el Decreto 2685 de 1999 y la Resolución 4240 de 2000 que no consagran este tipo de envíos en la forma pactada. El decreto prevé en los artículos 193 a 203 una modalidad de importación denominada Tráfico postal y envíos urgentes por la cual ingresan envíos urgentes al territorio nacional si bien bajo un régimen separado y con la obligación de remitir información previa a la llegada (6 horas antes de la llegada del envío el transportador debe remitir la información del manifiesto de carga), el cual opera en condiciones menos exigentes en materia de documentación soporte (solo exige la guía aérea), el mismo se encuentra condicionado tanto en materia de valor como de peso (máximo 50 kilos y hasta 2.000 dólares), modalidad en la que adicionalmente no se establece ninguna condición que inste a la realización de procesos más expeditos que permitan su despacho dentro de las dentro de las seis (6) horas siguientes a la presentación de los documentos aduaneros necesarios. Respecto a envíos urgentes con valor no superior a 200 dólares, vale indicar que el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 40 de la Ley 1607 de 2012, establece la exención del IVA, no obstante, a la fecha de esta investigación, no se encuentra establecida la exención de aranceles para estos envíos.

---

<sup>26</sup> No obstante lo establecido en el Artículo 5.7 (g), una Parte puede exigir que los envíos de entrega rápida estén acompañados de una guía aérea o conocimiento de embarque. Para mayor certeza, una Parte puede imponer aranceles o impuestos y puede requerir documentos formales de entrada para mercancías restringidas. TLC Colombia - EEUU

Dado lo anterior, se considera que Colombia no ha cumplido cabalmente el compromiso establecido en el numeral 5.7 del TLC con Estados Unidos de América el cual debió ser atendido a más tardar en mayo de 2014.

Sobre este punto, vale indicar que el Decreto 390 de 2016 prevé el establecimiento de un régimen denominado envíos de entrega rápida que cumpliría las disposiciones del acuerdo, no obstante, el articulado que lo establece aún no ha entrado en vigor (artículo 285 a 294), normas que al requerir desarrollos informáticos posiblemente solo podrán entrar en vigencia una vez la DIAN cuente con el servicio informático que los soporte, para lo cual dicha entidad cuenta con 24 meses a partir de marzo de 2016 (artículo 674 del Decreto 390 de 2016).

Revisión y Apelación (Art. 5.8) Se prevé que cada parte asegure respecto de sus determinaciones<sup>27</sup> sobre asuntos aduaneros que los importadores en su territorio tengan acceso a un nivel de revisión administrativa independiente del empleado o despacho que dicte las determinaciones y a la revisión judicial de las determinaciones.

Sobre este tema, revisada la norma vigente a junio de 2016, esto es el Decreto 2685 de 1999, se observa que el artículo 515 establece que los particulares pueden presentar recursos de reconsideración frente a las decisiones en materia aduanera, que son resueltos por una instancia independiente a la que tomó la decisión. El recurso puede interponerse contra el acto administrativo que decida de fondo dentro de los 15 días siguientes a su notificación. El término para resolver el Recurso de Reconsideración es de tres (3) meses contados a partir de la fecha de su interposición, cuya revisión corresponde, conforme al artículo 40 del Decreto 4048 de 2008<sup>28</sup> a una instancia distinta del área que profiere el acto que se impugna. Adicionalmente, existe la posibilidad de solicitar la revocatoria directa, medida que puede ser adoptada por el mismo funcionario que tomó la decisión inicial o por su superior. En casos puntuales la ley prevé el silencio administrativo positivo. Además, es posible acudir a un proceso disciplinario por incumplimiento de términos procesales, para exigir que el funcionario competente dé respuesta. Aun así, se cuestiona si la dependencia que resuelve el recurso, debería ser una diferente a la estructura de la DIAN.

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), consagra la acción de nulidad y restablecimiento, a

---

<sup>27</sup> Una “determinación” para Colombia significa un acto administrativo. TLC Colombia - EEUU

<sup>28</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.



través de la cual una persona que ha sido lesionada por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel. Finalmente, existe la acción de tutela consagrada en la Constitución Política (artículo 86).

Por lo anterior, se considera que el compromiso establecido en el artículo 5.8 del TLC con Estados Unidos de América, se cumpliría por parte de Colombia.

Vale indicar que el artículo 601 del Decreto 390 de 2016, igualmente prevé el recurso de reconsideración, el cual según se establece en el artículo 44 de la Resolución 64 de septiembre de 2016 (fecha posterior a esta investigación) será de competencia de una serie de dependencias distintas al área que profirió el acto impugnado. En el artículo 47 de esta resolución se señala de conformidad con el artículo 608 del Decreto 390 de 2016 que contra la decisión que resuelve el recurso de reconsideración no procede recurso alguno y con ésta se entiende agotada la actuación en sede administrativa.

Sanciones (Art. 5.9). Establece que cada parte debe adoptar o mantener medidas que permitan la imposición de sanciones civiles o administrativas y, cuando corresponda, sanciones penales por violación de su legislación y regulaciones aduaneras, incluyendo aquellas que rijan la clasificación arancelaria, valoración aduanera, normas sobre país de origen, y solicitudes de trato preferencial según este Acuerdo.

Revisada la norma vigente a junio de 2016, se observa que en materia administrativa la DIAN cuenta con un régimen sancionatorio establecido en el Decreto 2685 de 1999 artículos 486 y siguientes, en los que se consagran tanto las conductas que se consideran faltas como las sanciones aplicables. De otro lado, en materia penal el artículo 319 del Código Penal Colombiano modificado recientemente por la 1762 de 2015<sup>29</sup> consagra el delito de contrabando.

Por su parte en el Decreto 390 de 2016 artículos 525 y siguientes, normas aún no vigentes a junio de 2016, se encuentran tipificadas las infracciones y las sanciones a imponer por su comisión.

En este sentido, se considera que Colombia cumple los compromisos establecidos.

---

<sup>29</sup> Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal

Resoluciones Anticipadas (Art. 5.10). El compromiso es emitir, antes de la importación de mercancías, una resolución anticipada por escrito a petición escrita de un importador o de un exportador o productor en el territorio de la otra parte sobre:

a) clasificación arancelaria, b) aplicación de criterios de valoración aduanera para un caso particular, de conformidad con la aplicación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Valoración Aduanera, c) la aplicación de devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de aranceles aduaneros, d) si una mercancía es originaria de acuerdo con el Capítulo Cuatro (Reglas de Origen y Procedimientos de Origen), e) si una mercancía reimportada al territorio de una parte luego de haber sido exportada al territorio de la otra parte para su reparación o alteración es elegible para tratamiento libre de aranceles de conformidad con el artículo 2.6 (Mercancías Reimportadas después de su Reparación o Alteración), f) marcado de país de origen, g) la aplicación de cuotas y h) los demás asuntos que las partes acuerden. La resolución debe emitirse dentro de los 150 días siguientes a la solicitud presentada de conformidad, y debe entrar en vigor a partir de la fecha de su emisión u otra fecha especificada en la resolución, siempre que los hechos o circunstancias en que se basa la resolución no hayan cambiado.

Con sujeción a los requisitos de confidencialidad previstos en cada legislación, se prevé que cada parte ponga sus resoluciones anticipadas a disposición del público. Para el cumplimiento de este compromiso Colombia contó con un periodo de gracia de 3 años.

Sobre este punto, la norma vigente, esto es el Decreto 390 de 2016 en sus artículos 12 a 16 establece la regulación sobre las resoluciones anticipadas en las 8 disciplinas del acuerdo, previendo su expedición dentro de los 3 meses siguientes a la solicitud. Estos artículos entraron en vigor a partir del 22 de marzo de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del citado decreto.

Si bien entraron en vigor estas resoluciones anticipadas, se debe tener en cuenta que en la reglamentación del procedimiento de las mismas, la norma aduanera (Resolución 41 de 2016 de la DIAN) no se ocupa de las resoluciones en materia de aplicación de devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de aranceles aduaneros; ni de marcado de país de origen; por lo que si un importador requiere una resolución bajo estos criterios no encontrará la información que le permita acceder a dichas resoluciones. Al respecto la norma en comento (párrafo del artículo 6 de la Resolución 41 de 2016), señala: “La solicitud de resolución anticipada prevista en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 12 del Decreto número 390 de 2016, debe dirigirse a la

Subdirección de Gestión Técnica Aduanera y las de los numerales 5 y 6 a la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior o quien haga sus veces, según corresponda. Con respecto al numeral 6, se atenderá cuando el cupo sea administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”

Así las cosas, se considera que en materia de Resoluciones anticipadas si bien están establecidas todas las disciplinas en el Decreto 390 de 2016, vigente para el tema, se requiere reglamentar e implementar las relacionadas con la aplicación de devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de aranceles aduaneros y las de marcado de país de origen, consagradas en los numerales 4 y 7 del artículo 12 del Decreto 390 de 2016, para el cumplimiento total del compromiso que Colombia asumió y debió atender a más tardar en mayo de 2015.

Así las cosas, es claro que Colombia aún no da cumplimiento total a los compromisos pactados en el Capítulo 5 del TLC con Estados Unidos de América

#### **4.2. Estado de avance para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC**

Como se mencionó, el 5 de junio de 2014 Colombia presentó ante el Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio de la OMC la notificación de los compromisos que aplicará en cuanto el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entre en vigor, notificación en categoría A, expresando estar en capacidad de cumplir la mayoría de las medidas acordadas (39 medidas de las 41 establecidas). Colombia se reservó tan solo dos asuntos, los relativos a: procedimientos de prueba a las mercancías importadas y tratamiento a las mercancías perecederas. De estas 41 medidas 31 son obligatorias.

En esta parte de la investigación se analizará el estado de avance por parte de Colombia a junio de 2016, para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en los artículos 1 a 11 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (Sección I) y en el numeral 2 del artículo 23 (Sección III). No se analizarán los compromisos previstos en los artículos 5.3 y 7.9 concernientes a los asuntos que Colombia se reservó en la notificación a la OMC, ni los establecidos en el artículo 12 relacionado con acciones de cooperación entre las aduanas de las partes y trato confidencial de la información, aspectos en los que no se señalan expresamente mecanismos de facilitación de las operaciones para los importadores y exportadores.

Publicación (artículo 1). El compromiso es que cada miembro debe publicar prontamente la siguiente información, que debe ser de fácil acceso, en la medida de lo posible por internet:

- a) procedimientos de importación, exportación y tránsito (procedimientos en puertos, aeropuertos y otros puntos de entrada) y los formularios y documentos exigidos;
- b) tipos de derechos aplicados y los impuestos de cualquier clase percibidos sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas;
- c) los derechos y cargas percibidos por o en nombre de organismos gubernamentales sobre la importación, la exportación o el tránsito o en conexión con ellos;
- d) las normas para la clasificación o la valoración de productos a efectos aduaneros;
- e) las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas de aplicación general relacionados con las normas de origen;
- f) las restricciones o prohibiciones en materia de importación, exportación o tránsito;
- g) las disposiciones sobre sanciones por infracción de las formalidades de importación, exportación o tránsito;
- h) los procedimientos de recurso o revisión;
- i) los acuerdos o partes de acuerdos con cualquier país o países relativos a la importación, la exportación o el tránsito; y
- j) los procedimientos relativos a la administración de contingentes arancelarios.

Señala igualmente el artículo que cada miembro establecerá o mantendrá, uno o más servicios de información para responder a las peticiones razonables de información presentadas por gobiernos, comerciantes y otras partes interesadas sobre las cuestiones antes enunciadas, alentando a los miembros a no exigir el pago de derechos por atender peticiones de información y por suministrar los formularios y documentos exigidos.

Sobre este punto y tal como se indicó anteriormente Colombia publica las normas aduaneras y de comercio exterior en las páginas web de la DIAN: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co) y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: [www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co); en estas páginas se encuentran las normas generales que rigen la importación, la exportación y el tránsito aduanero, las normas sobre valoración y origen de las mercancías, las que rigen las restricciones, los contingentes, los acuerdos comerciales en vigor, suscritos y en negociación entre otros temas.

Así mismo, existen correos de consulta, buzones de quejas, reclamos y sugerencias dispuestos en las páginas web de estas entidades y datos sobre puntos de atención, encontrándose

en este caso los siguientes enlaces de canales de atención vigentes:

<http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=8499>

[http://www.dian.gov.co/contenidos/servicios/quejas\\_y\\_soluciones.html](http://www.dian.gov.co/contenidos/servicios/quejas_y_soluciones.html)

[http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Atencion\\_en\\_linea](http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Atencion_en_linea)

En cuanto a los derechos e impuestos a la importación definidos en el artículo 3 del Decreto 390 de 2016, los mismos pueden consultarse entre otros en el link:

<https://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefConsultaGeneralNomenclaturas.faces>, en la página web de la DIAN [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co) en la ruta: Otros servicios: Consulta de Arancel.

Así las cosas, para este artículo se considera que Colombia está en condiciones de dar cumplimiento al compromiso una vez el acuerdo entre en vigor.

Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor y consultas (artículo 2). Se establece que cada miembro ofrezca, en la medida en que sea factible, oportunidades y un plazo adecuado para que los comerciantes y otras partes interesadas formulen observaciones sobre las propuestas de introducción o modificación de leyes y reglamentos de aplicación general relativos al movimiento, al levante y al despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, tan pronto como sea posible antes de su entrada en vigor, a fin de que las partes interesadas puedan tener conocimiento de estos. La norma excluye: las modificaciones de los tipos de los derechos o de los tipos de los aranceles; las medidas que tengan efectos de alivio; las medidas cuya eficacia resultaría menoscabada y las medidas que se apliquen en circunstancias urgentes o las modificaciones menores del derecho interno y del sistema jurídico. El artículo también insta a que se realicen, consultas regulares entre los organismos que intervienen en la frontera y los comerciantes u otras partes involucradas dentro del territorio.

Como se indicó anteriormente, las entidades de control en Colombia vienen trabajando no solo por cumplir este compromiso, sino en aplicación de la Ley 1437 de 2011 en virtud de los principios transparencia y publicidad, según los cuales la actividad administrativa debe ser de dominio público, y por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal. En virtud del principio de publicidad, la ley señala que las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información. Por disposición de esta Ley se publican

para comentarios los proyectos normativos que regularán las operaciones de comercio exterior con el fin de recibir comentarios para análisis de viabilidad, aspecto que incluso es incorporado en los considerandos de las normas expedidas, señalando el tiempo en que dichos proyectos fueron publicados.

En este punto se considera que Colombia está en condiciones de dar cumplimiento al compromiso una vez el acuerdo entre en vigor.

Resoluciones Anticipadas (artículo 3). El compromiso es emitir, en un plazo razonable y determinado, una resolución anticipada para el solicitante que haya presentado solicitud escrita, la cual debe ser válida durante un plazo razonable después de su emisión, salvo que hayan cambiado la ley, los hechos o las circunstancias que justifiquen esa resolución. La resolución debe ser vinculante para ese miembro con respecto al solicitante que la haya pedido, para lo cual se deben establecer y publicar los requisitos para la solicitud de la resolución anticipada, el formato, el plazo en que se emitirá y el período de validez de la resolución anticipada.

El artículo prevé que se emitan resolución con respecto a la clasificación arancelaria y el origen de la mercancía, y alienta a los miembros a que además emitan resoluciones anticipadas sobre el método o los criterios apropiados y su aplicación, a utilizarse para determinar el valor en aduana con arreglo a un conjunto determinado de hechos y sobre la aplicabilidad de las prescripciones del país miembro en materia de desgravación o exención del pago de los derechos de aduana.

Como se observa el compromiso es similar pero menos exigente al establecido en el TLC Colombia EEUU. En este tema y tal como se mencionó, la norma vigente, esto es el Decreto 390 de 2016 en sus artículos 12 a 16 establece la regulación sobre las resoluciones anticipadas, previendo su expedición dentro de los 3 meses siguientes a la solicitud, las cuales se mantendrán vigentes mientras permanezcan las condiciones bajo las cuales se emitieron. Estos artículos entraron en vigor a partir del 22 de marzo de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del citado decreto.

Si bien entraron en vigor las resoluciones anticipadas, se debe tener en cuenta que la reglamentación del procedimiento (Resolución 41 de 2016 de la DIAN) no se ocupa de las resoluciones anticipadas sobre la aplicabilidad de las prescripciones del miembro en materia de desgravación o exención del pago de los derechos de aduana; por lo que si un importador

requiere una resolución bajo este criterio no encontrará la información que le permita acceder a estas resoluciones.

En cuanto a los formularios para solicitar una Resolución Anticipada, en la página web de la DIAN se encuentran publicados los mismos, según la disciplina a solicitar, en el link:

<http://www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/FormFormularios?openForm>

Así las cosas se considera que en materia de resoluciones anticipadas Colombia cumple con el compromiso respecto de las resoluciones anticipadas cuya emisión es obligatoria, no obstante, aún no está en condiciones de dar cumplimiento al compromiso establecido bajo la connotación “de mejor esfuerzo”, sobre la aplicabilidad de prescripciones en materia de desgravación o exención del pago de los derechos de aduana.

Procedimientos de recurso o de revisión (artículo 4). Se establece que cada miembro dispondrá que la persona a quien vaya dirigida una decisión administrativa de la aduana tenga derecho, en su territorio a: recurso administrativo ante una autoridad administrativa superior al funcionario u oficina que haya emitido la decisión o independiente de ese funcionario u oficina, o revisión administrativa por tal autoridad, y recurso o revisión judicial de la decisión; estableciendo que cada miembro se asegure de que sus procedimientos de recurso o revisión se lleven a cabo de manera no discriminatoria y que, en caso de que el fallo del recurso o la revisión no se comunique en los plazos establecidos o sin demora indebida, el solicitante tenga derecho o bien a interponer un recurso ulterior ante la autoridad administrativa o la autoridad judicial o a solicitar a esas autoridades una revisión ulterior, o a interponer cualquier otro recurso ante la autoridad judicial, alentando igualmente a los Miembros a que las disposiciones de este artículo sean aplicables a las decisiones administrativas emitidas por un organismo competente que intervenga en la frontera, distinto de las aduanas.

De acuerdo con lo indicado anteriormente, revisada la norma aduanera vigente a junio de 2016, esto es el Decreto 2685 de 1999, se observa que los particulares pueden presentar recursos de reconsideración dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la decisión en materia aduanera, los que son resueltos dentro de los tres (3) meses contados a partir de la fecha de su interposición, cuya revisión corresponde, conforme al artículo 40 del Decreto 4048 de 2008 (estructura de la DIAN y funciones y competencias de las áreas) a una instancia distinta del área que profiere el acto que se impugna. Adicionalmente, existe la posibilidad de solicitar la

revocatoria directa que puede ser adoptada por el mismo funcionario que tomó la decisión inicial o por su superior jerárquico.

Otras entidades como por ejemplo el INVIMA o el ICA se rigen por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2011, en el cual se prevén los recursos de reposición y apelación, a menos que la decisión sea tomada por el funcionario de mayor jerarquía de la entidad, caso en el cual solo procederá el de reposición. Además procede el recurso de queja cuando se niegue el de apelación.

En casos puntuales la ley prevé el silencio administrativo positivo. Además, es posible acudir a un proceso disciplinario por incumplimiento de términos procesales, para exigir que el funcionario competente dé respuesta. Igualmente, existe la acción de tutela consagrada en la Constitución Política (Art. 86).

Como se anotó anteriormente, la Ley 1437 de 2011, citada, consagra la acción de nulidad y restablecimiento de términos, a través de la cual quien ha sido lesionado por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel.

Por su parte el artículo 601 del Decreto 390 de 2016, prevé el recurso de reconsideración, que conforme con el artículo 44 de la Resolución 64 de septiembre de 2016 (fecha posterior a esta investigación) será de competencia de una serie de dependencias distintas al área que profirió el acto impugnado. En el artículo 47 de esta resolución se señala, de conformidad con el artículo 608 del Decreto 390 de 2016, que contra la decisión que resuelve el recurso de reconsideración no procede recurso alguno y con ésta se entiende agotada la actuación en sede administrativa.

Sobre estos temas se puede concluir que Colombia está en condiciones de cumplir el compromiso una vez el acuerdo entre en vigor.

Disciplinas en materia de derechos y cargas (artículo 6). Se establecen compromisos generales en materia de publicación de derechos y cargas, la razón de tales derechos y cargas, la autoridad responsable y cuándo y cómo se ha de efectuar el pago, así como el compromiso de otorgar un plazo razonable para su entrada en vigor, salvo circunstancias excepcionales. También se contemplan disciplinas generales en materia de sanciones, estableciendo el principio de gradualidad de las mismas y la obligación de suministrar una explicación a quienes se les



aplique, de la naturaleza de la infracción cometida, alentando a los Miembros a establecer atenuantes en determinadas circunstancias.

Como fue indicado, las importaciones generan derechos e impuestos a la importación definidos en el artículo 3 del Decreto 390 de 2016, los cuales se encuentran publicados entre otros, en la página web de la DIAN: Otros servicios: Consulta de Arancel, y en el link: <https://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefConsultaGeneralNomenclaturas.faces>. Por su parte, las inspecciones físicas ordenadas por las autoridades de control sanitario y otros trámites de control a cargo de estas entidades generan un pago conforme a las tarifas establecidas por parte del ICA y del INVIMA. Las normas vigentes sobre estas tarifas a junio de 2016 son: Resoluciones: 4386 de 2015 y 247 de 2016 del ICA, las cuales pueden consultarse en la página web de dicha entidad en la ruta: [www.ica.gov.co](http://www.ica.gov.co): Tarifas; y Resoluciones 2015035016 y 2015038549 de septiembre de 2015 del INVIMA, las cuales se pueden consultar en la ruta: [www.invima.gov.co](http://www.invima.gov.co): Trámites y Servicios: Tarifas vigentes año 2016.

En cuanto a las sanciones, revisada la norma vigente a junio de 2016, se observa que en materia administrativa la DIAN cuenta con un régimen sancionatorio establecido en el Decreto 2685 de 1999 artículos 486 y siguientes, en los que se consagran tanto las conductas que se consideran faltas como las sanciones aplicables y en el artículo 481, se prevé la gradualidad de las sanciones ante determinadas circunstancias.

Por su parte en el Decreto 390 de 2016, artículos 525 y siguientes, normas aún no vigentes a junio de 2016, se encuentran tipificadas las infracciones y las sanciones a imponer por su comisión, la gradualidad de las sanciones (artículo 516) y las causales de exoneración de responsabilidad (artículo 524).

En este sentido, se considera que Colombia está en capacidad de dar cumplimiento al compromiso una vez el acuerdo entre en vigor.

Levante y despacho de las mercancías (Art. 7). El artículo establece:

1. La obligación de mantener procedimientos que permitan remitir la documentación de la importación de manera previa al arribo de la mercancía, para agilizar el levante de las mercancías a su llegada, así como la presentación anticipada de documentos en formato electrónico para la tramitación de tales documentos antes de la llegada (puede o no ser vía electrónica).

2. La adopción o mantenimiento, en la medida en que sea factible, de procedimientos que permitan la opción del pago electrónico de los derechos, impuestos, tasas y cargas recaudados por las aduanas que se devenguen en el momento de la importación y la exportación.

3. La adopción o mantenimiento de procedimientos que permitan el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas para lo cual se prevé que se podrá exigir una garantía en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado la cual no debe ser superior a la cuantía que se requiera, para asegurar el pago de cargas que deban pagarse por las mercancías cubiertas por la misma, incluyendo las sanciones y las multas que puedan imponerse.

4. Adopción o mantenimiento, en la medida de lo posible, de un sistema de gestión de riesgo para el control aduanero, de manera que se eviten discriminaciones arbitrarias o injustificables o restricciones encubiertas al comercio internacional, para concentrar el control aduanero y, en la medida de lo posible, otros controles en frontera pertinentes sobre los envíos de alto riesgo para agilizar el levante de los de bajo riesgo.

5. Con miras a agilizar el levante de las mercancías, se prevé que se debe adoptar o mantener una auditoría posterior al despacho de aduana para asegurar el cumplimiento de normas aduaneras y otras leyes y reglamentos conexos.

6. Se alienta a los Miembros a calcular y publicar el plazo medio necesario para el levante de las mercancías periódicamente y de manera uniforme.

7. Se prevé que se deben establecer medidas adicionales de facilitación del comercio en relación con las formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito, destinadas a los operadores que satisfagan los criterios especificados. Las medidas deben incluir por lo menos tres de las siguientes:

- a) requisitos reducidos de documentación y datos, según proceda;
- b) bajo índice de inspecciones físicas y exámenes, según proceda;
- c) levante rápido, según proceda;
- d) pago diferido de los derechos, impuestos, tasas y cargas;
- e) utilización de garantías globales o reducción de las garantías;
- f) una sola declaración de aduana para todas las importaciones o exportaciones realizadas en un período dado; y

g) despacho de las mercancías en los locales del operador autorizado o en otro lugar autorizado por la aduana.

Se alienta a los miembros a elaborar sistemas de operadores autorizados sobre la base de normas internacionales, estableciendo que debe darse a los demás miembros la posibilidad de negociar el reconocimiento mutuo de los sistemas de operadores autorizados.

8. Cada miembro debe adoptar o mantener procedimientos que permitan el levante rápido por lo menos de aquellas mercancías que hayan entrado a través de instalaciones de carga aérea como envíos urgentes del solicitante, previo el cumplimiento de disposiciones como infraestructura adecuada que y asegure el pago de los gastos aduaneros relacionados con la tramitación de los envíos urgentes, uso de instalación especializadas, presentación de información antes de la llegada de un envío urgente, pago de tasas cuyo importe se limite al costo aproximado de los servicios prestados, control sobre los envíos urgentes mediante la seguridad interna, logística y tecnología de seguimiento, desde que se recogen hasta que se entregan, prestación de servicios de envíos urgentes desde la recepción hasta la entrega y responsabilidad del pago de todos los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas ante la autoridad aduanera. Para estos envíos se insta a que se reduzca al mínimo la documentación exigida para el levante, el cual debe ser, en circunstancias normales, lo más rápidamente posible después de su llegada, siempre que se haya presentado la información exigida, previéndose envíos de cualquier peso o valor reconociendo que al miembro le está permitido exigir procedimientos adicionales para la entrada del envío.

El compromiso igualmente establece que se prevean, en la medida de lo posible, envíos por una cuantía imponible de *minimis*<sup>30</sup> respecto de los cuales no se recaudarán derechos de aduana ni impuestos, salvo en el caso de determinadas mercancías prescritas.

9. Con el fin de prevenir pérdidas o deterioros evitables de mercancías perecederas, y siempre que se hayan cumplido todas las prescripciones reglamentarias, cada miembro debe prever que el levante de las mercancías perecederas: se realice en el plazo más breve posible en circunstancias normales y se realice fuera del horario de trabajo de la aduana y de otras autoridades competentes en circunstancias excepcionales en que proceda hacerlo así, dando la

---

<sup>30</sup> La Directriz Aduanera de la Cámara de Comercio Internacional, define «de minimis» como un techo de valuación para las mercancías, incluidos los documentos y muestras comerciales, por debajo del cual no se cobrará ningún derecho o impuesto <http://tfig.unece.org/SP/contents/de-minimis.htm>

prioridad adecuada a las mercancías perecederas al programar los exámenes que puedan ser necesarios. Los miembros deben adoptar disposiciones para almacenar de forma adecuada las mercancías perecederas en espera de su levante o permitir que un importador las adopte.

Revisados estos puntos, se observa:

1. Como se indicó anteriormente, el Decreto 2685 de 1999 establece la obligación del envío de información anticipada de la carga que llegará al país. (artículo 96 del Decreto 2685 de 1999). En todos los casos la norma prevé el uso de los servicios informáticos electrónicos los cuales están dispuestos para todos los interesados a través de la página web de la DIAN, quienes acceden mediante usuario y clave en la ruta [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co), Gestión Aduanera. La información del manifiesto de carga, de los documentos de transporte directos, de los documentos consolidadores y de los documentos hijos debe remitirse con una anticipación mínima de 3 horas antes de la llegada del medio de transporte para el modo aéreo y 12 horas para el modo marítimo. Cuando se trate de trayectos cortos, 6 horas antes en el modo marítimo y 1 hora antes en el modo aéreo. Los transportadores terrestres, deben entregar la información, antes o al momento de su llegada. Los transportadores y agentes de carga internacional pueden documentar y/o manifestar virtualmente la carga que va a ingresar o salir del país. Disposiciones sobre envío electrónico de información que igualmente se encuentran incorporadas en el Decreto 390 de 2016, aún no vigente para estos temas.

2. Revisada la norma aduanera vigente, esto el Decreto 2685 de 1999 (artículo 124) y su resolución reglamentaria 4240 de 2000 (artículo 82) se observa que la transacción de pagos exigibles en una declaración de importación se podrá realizar a través de canales electrónicos utilizando recibos oficiales de pago diligenciados a través de los servicios informáticos electrónicos que para tal efecto disponga la DIAN. Por su parte en el Decreto 390 de 2016 se establece el pago electrónico el cual será obligatorio para todas las importaciones, salvo casos excepcionales (Artículo 27 vigente según el artículo 64 del Decreto 390 de 2016, no obstante en desarrollo, según lo señala la Circular 003 de 2016 de la DIAN en la que se indica que al requerir desarrollo informático este artículo aplicará una vez cuenten con tal desarrollo.

3. Analizada la norma vigente para efectos de la importación, se observa que la misma prevé la posibilidad de que los importadores retiren sus mercancías antes de y sin perjuicio de la decisión final por parte de la autoridad aduanera acerca de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos que sean aplicables, en los casos por ejemplo de controversias en

el proceso de inspección que permiten el retiro previa constitución de una garantía (Artículo 128 del Decreto 2685 de 1999), la cual se otorga por los cargos en discusión conforme lo establecen los artículos 523 y 524 de la Resolución 4240 de 2000.

4. Gestión de riesgos. Revisada la norma aduanera vigente, y tal como se mencionó, se observa que en los artículos 475, 41, 119, 126 del Decreto 2685 de 1999, se encuentran consagradas las disposiciones aduaneras sobre la gestión del riesgo, con el fin de prevenir o combatir el uso o destinación del comercio para fines que atenten contra las disposiciones de carácter tributario, aduanero y cambiario. Al respecto, la norma señala la inspección a operaciones de alto riesgo, la agilización del despacho de mercancías de bajo riesgo y la determinación través del sistema informático aduanero, con fundamento en criterios basados en técnicas de análisis de riesgo o aleatoriamente, de la práctica de inspección aduanera documental o física o la determinación de levante automático, dentro del proceso de importación y la inspección no intrusiva o el embarque directo para el caso de exportaciones.

Como se indicó anteriormente, se podría decir que Colombia cumple con tener un módulo de riesgos que en materia aduanera a través de un servicio “electrónico” define las inspecciones a realizar, sin embargo, es preciso tener en cuenta que este módulo de selectividad permite que las Direcciones Seccionales de la DIAN realicen perfilamientos de riesgos e “inclusiones forzosas” lo que genera que no todas las determinaciones de inspección sean por un sistema de riesgos automatizado, esto sin perjuicio de tener en cuenta además, que en diversos escenarios se ha reiterado la necesidad de contar con un sistema de riesgos que efectivamente cumpla con su objetivo de facilitar las operaciones de bajo riesgo y perfilar para inspección aquellas de alto riesgo, lo que cuestionaría de alguna forma la eficacia del sistema de gestión de riesgos actual, aspecto de eficiencia que no será analizado en esta investigación.

En cuanto al Decreto 390 de 2016, norma aún no vigente en este tema a junio de 2016, el mismo prevé la utilización de prácticas y procedimientos de gestión del riesgo que ayuden a prevenir y combatir el comercio que atente contra la seguridad nacional o las disposiciones de carácter aduanero, evidenciando el interés de contar con un sistema de gestión del riesgo efectivo (artículos 34, 203, 214, 306 entre otros), buscando agilidad en el despacho de mercancías de personas naturales o jurídicas que cumplan con los niveles de confianza para la autoridad.

5. En cuanto a los procesos de control posterior se observa que los mismos están establecidos en los artículos 469 y siguientes del Decreto 2685/99 y 429 y siguientes de la

Resolución 4240/00, en la Ley 1609 de 2013 y en la Decisión 778 de la CAN. No obstante, al revisarlos se puede concluir que no consagran estar así dispuestos con miras a agilizar el levante de las mercancías, como es el propósito del compromiso, sino a controlar las cargas que hayan sido objeto de la selección por riesgo.

6. La DIAN reporta ante el Departamento Nacional de Planeación DNP los tiempos promedio de levante de las mercancías, contados desde la aceptación de la declaración de importación (Sinergia DNP, 2016), no obstante, los acuerdos en estudio instan a contar el plazo desde la llegada de la mercancía, aspecto que debe revisarse y ajustarse.

7. En cuanto a los “operadores autorizados”, a partir del año 2011 con el Decreto 3568 modificado por el Decreto 1894 de 2015, se estableció en Colombia el programa de Operador Económico Autorizado, en adelante OEA, el cual hasta junio de 2016 solo estuvo diseñado para exportadores. Pese a estar establecido hace más de 5 años en el país, a junio de 2016 solo han sido autorizadas 18 empresas como OEA. Para ellas se prevén tratamientos especiales en materia de reducción de inspecciones físicas y en consecuencia, levantes rápidos; utilización de garantías globales, reducción de garantías y despacho de mercancía en los locales del operador.

8. Revisada la norma vigente se observa que en el artículo 198 y siguientes del Decreto 2685/99 y los artículos 117 y siguientes de la Resolución 4240, se consagra el tratamiento especial para los envíos urgentes bajo la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, el cual es desarrollado por las empresas autorizadas tanto por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como por parte de la DIAN previo el cumplimiento de requisitos, entre ellos, en materia de infraestructura para la recepción, almacenamiento y entrega de las mercancías a los destinatarios. Para esta modalidad la norma establece la entrega de información anticipada a la llegada del envío (6 horas antes) por parte del transportador sobre el manifiesto de carga y para la empresa de mensajería especializada, se prevé que debe entregar información electrónica del manifiesto expreso que comprende la relación total de las guías de mensajería especializada. Los envíos urgentes causan derechos de aduana correspondientes a la subpartida arancelaria específica de la mercancía, o a la subpartida 9803.00.00.00 del Arancel de Aduanas (10%) cuando el remitente no haya indicado expresamente la subpartida, y causan el impuesto a las ventas que corresponderá a la mercancía de que se trate. Modalidad en la que se exige mínima documentación (guía aérea) e incluso no se

exige el cumplimiento de vistos buenos o permisos cuando se trata de envíos que no superen las 6 unidades de la misma clase (art. 193). Respecto a envíos de menores valores el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario establece exención del IVA a los envíos urgentes que no superen 200 dólares.

En cuanto a los compromisos de mejor esfuerzo, es preciso indicar que conforme a las normas vigentes Colombia no cumple lo relativo a permitir el despacho de envíos urgentes sin límite de peso o valor, pues esta modalidad no aplica a envíos que superen los 50 kilos o que tengan un valor superior a 2.000 dólares, ni consagra disposiciones sobre despacho expedito. Tampoco se encuentra establecida la exención arancelaria para los envíos urgentes que no superen los 200 dólares.

9. El punto no será analizado a profundidad considerando que Colombia no lo notificó ante la OMC como una medida para la cual se encontrara preparada para su implementación a la entrada en vigor del acuerdo; no obstante, vale indicar que al revisar las normas aduaneras vigentes, esto es el Decreto 2685 de 1999 y su resolución reglamentaria 4240 de 2000 en la mismas no se encuentran tratamientos especiales para mercancías perecederas, salvo que el declarante les aplique una modalidad de entrega urgente (artículo 130 de la Resolución 4240 de 2000). En este aspecto vale indicar que se observa que Colombia viene trabajando en las denominadas Zonas Únicas de Inspección en virtud del Decreto 1520 de 2008, para lo cual se han diseñado prototipos de zonas de inspección para puertos, aeropuertos y pasos de frontera, para garantizar que en los mismos se cuente con áreas estériles, seguras y adecuadas para la operación logística de la carga y su debido control, de acuerdo con las exigencias particulares de cada autoridad.

Por su parte la nueva regulación aduanera (parágrafo del artículo 182 del Decreto 390 de 2016), aún no vigente, sí contempla un tratamiento expedito para las mercancías perecederas.

Así las cosas, en cuanto al artículo 7 y sus correspondientes disciplinas, se considera que Colombia a junio de 2016 no está en condiciones de dar cumplimiento a la totalidad de los compromisos, por lo que debe trabajar en este aspecto para lograr cumplirlo en todas las disposiciones.

Cooperación entre entidades fronterizas (Art. 8). Como se mencionó anteriormente con miras a la facilitación del comercio, en el año 2004 se expidió el Decreto 4149 que estableció la inspección simultánea por parte de las autoridades de control. Iniciativa de coordinación de

horarios, compatibilidad de procedimientos, control conjunto y utilización de una misma plataforma informática para la programación de las inspecciones, que busca mejorar los procesos de control y eliminar costos asociados a la movilización y apertura de las cargas. Posteriormente, la Ley 962 de 2005 en su artículo 60 contempló la revisión e inspección física y manejo de carga en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas de manera conjunta entre la DIAN y las entidades que por mandato legal deban intervenir en la inspección y certificación de la misma, estableciendo una única diligencia cuya duración no podrá exceder de un día calendario, disposición aplicable a los diferentes regímenes que operan en Colombia. Luego de lo cual se expidió el Decreto 1520 de 2008 que desarrolló la iniciativa.

No obstante lo anterior, la inspección simultánea hasta junio de 2016 solo opera para el régimen de exportaciones. Este mecanismo implementado a través de un módulo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE permite coordinar las inspecciones de forma tal que las cargas solo sean inspeccionadas en una única oportunidad por todas las autoridades que lo requieran (DIAN, ICA, INVIMA, Policía Nacional Dirección Antinarcóticos). Para su operatividad requirió una modificación del Decreto 2685 de 1999 (artículo 1 del Decreto 2490 de 2005) previendo que los documentos soporte de la operación de exportación en el caso de los certificados de inspección expedidos por el ICA y por el INVIMA no deban ser presentados por el usuario, y por ende tampoco exigidos por la aduana, al momento de la aceptación de la Solicitud de Autorización de Embarque – SAE (un momento muy anterior a la determinación o no de inspección por parte de la DIAN y que por lo tanto desvirtuaba la posibilidad de contar con inspección simultánea de las cargas, pues el hecho de no contar con estos documentos en dicha oportunidad generaba sanciones a los exportadores). La modificación previó que dichos certificados puedan obtenerse antes de embarque de las mercancías (momento posterior a la aceptación de la SAE), lo que permitió unificar los momentos de inspección para estas cargas. No obstante, para el régimen de importación la norma aduanera vigente no se ha modificado en sentido similar, por lo que los documentos soporte se exigen al momento de la presentación y aceptación de la declaración de importación, momento muy anterior a la determinación de inspección o no por la autoridad aduanera.

Por lo que se considera que si bien Colombia ha avanzado de manera importante para el tema de exportaciones en materia de la coordinación de las entidades para la facilitación de la operación, se requiere implementar medidas que faciliten las importaciones, en cumplimiento no



solo del AFC de la OMC sino además de la Ley 962 de 2005. Si bien el Decreto 390 de 2016 prevé la inspección simultánea en el régimen de importación modificando para ello el momento de la exigencia de los certificados de inspección (artículo 215 y 219), dicha norma al requerir desarrollos informáticos posiblemente solo podrá entrar en vigencia una vez la DIAN cuente con el servicio informático que la soporte, para lo cual dicha entidad cuenta con 24 meses a partir de marzo de 2016.

En cuanto a la cooperación con otros miembros con frontera común con miras a coordinar los procedimientos, se observa un trabajo en materia del Tránsito Internacional de Mercancías denominado “TIM Andino”, con el cual las Aduanas y las Agencias de control fitosanitario de Ecuador y Colombia pusieron en marcha una iniciativa para facilitar el comercio y tener mayor trazabilidad de los tránsitos internacionales de mercancías en el paso de frontera de Rumichaca. Gracias a este sistema interoperan de manera automatizada los sistemas de control del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y la DIAN (Colombia). (Banco Interamericano de Desarrollo- BID, 2014).

Igualmente, se cuenta con Acuerdos de entendimiento binacionales con Ecuador y Perú y con la implementación de horarios 7x24 entre otros en el Puente Internacional de Rumichaca (en frontera con Ecuador). (DIAN, 2015)

Sobre este aspecto, se debe tener en cuenta que para la implementación de asuntos coordinados con entidades de otros países con frontera común es precisa la voluntad de las dos partes, por lo que juega un papel fundamental en este tema el relacionamiento entre los dos países fronterizos, aspecto que por ende se escapa de la posibilidad de decisión unilateral, por lo que esta investigación no podría establecer si Colombia cumple o no con esta medida, más allá de señalar algunos avances en la materia. Asunto en el que cabe recordar el cierre de la frontera entre Colombia y Venezuela desde agosto de 2015, si bien en febrero de 2016 se autorizó el paso de algunos camiones represados en los países, el corredor solo fue habilitado para el retorno de los vehículos a sus lugares de registro. Desde el punto de vista del comercio como tal se reabrió la frontera paulatinamente en agosto de 2016 y luego nuevamente fue cerrada.

En este tema, vale igualmente indicar que en el marco de la Comunidad Andina se observa el trabajo desarrollado en materia de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) regulados por la Decisión 502 y entendidos como el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina

colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado por las autoridades de ambos países, en el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. Entre los avances en el establecimiento de los CEBAF, se puede destacar que entre Colombia y Ecuador se han identificado las necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca, sobre la base de los CENAF existentes de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador).

Para el caso del cumplimiento de este artículo del acuerdo se considera que Colombia estaría en condiciones de dar cumplimiento al compromiso, no obstante debe trabajar en el tema de la inspección simultánea en el régimen importaciones.

Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación (artículo 9). El artículo prevé que los Miembros permitan, en la medida en que sea factible, y siempre que se hayan cumplido todas las prescripciones reglamentarias, que las mercancías destinadas a la importación sean trasladadas en su territorio bajo control aduanero desde la oficina de aduanas de entrada hasta otra oficina de aduanas en su territorio en la que se realizaría el levante o el despacho de las mismas.

Colombia tiene consagrado el régimen de tránsito aduanero, las modalidades del régimen, las restricciones, los procedimientos y medidas de control, así como el régimen sancionatorio aplicable (Decreto 2685 de 1999 artículo 353 y siguientes). Sobre el tránsito internacional de mercancías, Colombia aplica lo previsto en las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena CAN, permitiendo el tránsito a las empresas de tránsito aduanero internacional, así como el ingreso de mercancías al territorio nacional amparadas en documentos con destino a otro país para que continúen su operación de tránsito conforme con las disposiciones internacionales aplicables (artículo 370 del Decreto 2685 de 1999).

En este aspecto se considera que Colombia está en capacidad de cumplir esta medida una vez el acuerdo entre en vigor.

Formalidades en materia de importación, exportación y tránsito (artículo 10). El artículo establece compromisos sobre:

1. Formalidades y requisitos de documentación con miras a reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación, exportación y tránsito y a reducir y simplificar los requisitos de documentación para lo cual cada Miembro debe asegurar, según

proceda, que las formalidades y requisitos de documentación: a) se adopten y/o apliquen con miras al rápido levante y despacho de las mercancías, en particular de las mercancías perecederas, b) se adopten y/o apliquen de manera que se trate de reducir el tiempo y el costo que supone el cumplimiento para los comerciantes y operadores, c) sean la medida menos restrictiva del comercio elegida, cuando se disponga razonablemente de dos o más medidas alternativas para cumplir el objetivo o los objetivos de política en cuestión y d) no se mantengan, total o parcialmente, si ya no son necesarios.

2. Aceptación de copias. Cada Miembro se debe esforzar, cuando proceda, por aceptar copias impresas o electrónicas de los documentos justificantes exigidos, si un organismo gubernamental ya posee el original de un documento, cualquier otro organismo aceptará, cuando proceda, en lugar del documento original una copia impresa o electrónica facilitada por el organismo en cuyo poder obre el original. Ningún miembro puede exigir el original ni copia de las declaraciones de exportación presentadas a las autoridades aduaneras del país miembro exportador como requisito para la importación.

3. Utilización de normas internacionales. Alienta a los miembros a utilizar las normas internacionales como base para sus formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito.

4. Ventanilla única. Prevé que los miembros procuren mantener o establecer una ventanilla única que permita presentar a las autoridades la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único, en lo posible bajo tecnología de la información.

5. Inspección previa a la expedición. Establece que los miembros no exijan la utilización de inspecciones previas a la expedición en relación con la clasificación arancelaria y la valoración en aduana, alentando a los miembros a no introducir ni aplicar prescripciones nuevas relativas a su utilización.

6. Recurso a agentes de aduanas. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo los miembros no pueden introducir el recurso obligatorio de agentes de aduanas. No obstante, quienes los tengan establecidos podrán mantenerlos.

7. Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes. Los miembros deben aplicar procedimientos aduaneros comunes y requisitos de documentación uniformes para el levante y el despacho de mercancías en todo su territorio, salvo excepciones

sobre la base de la naturaleza y el tipo de las mercancías o el medio de transporte; requisitos de documentación para la gestión de riesgo; exoneración total o parcial de los derechos o impuestos de importación; en compatibilidad con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

8. Mercancías rechazadas. Se prevé que cuando la autoridad competente de un miembro rechace mercancías presentadas para su importación por no cumplir los reglamentos sanitarios o fitosanitarios o los reglamentos técnicos prescritos, se debe permitir al importador, reexpedir o devolver las mercancías rechazadas. Si el importador no ejerce esta opción dentro de un plazo razonable, la autoridad puede adoptar otra forma de proceder con respecto a tales mercancías.

9 Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo. Los miembros deben permitir la admisión temporal de mercancías con suspensión total o parcial, condicional del pago de los derechos e impuestos de importación, destinadas a la reexportación dentro de un plazo, sin que hayan sufrido modificación, excepto depreciación o deterioro, y permitir el perfeccionamiento activo y pasivo, con exoneración total o parcial de los derechos e impuestos de importación.

Sobre este artículo, revisada la normatividad vigente se puede establecer:

1. Como se ha analizado, en Colombia se viene trabajando en aspectos que mejoran los tiempos de despacho, en particular mecanismos como la inspección simultánea para el régimen de exportaciones y la inspección no intrusiva (en etapa de implementación a junio de 2016) sin embargo, procesos como el de “carga” y la no implementación de inspecciones simultáneas implican importantes tiempos y costos en el despacho de las mercancías en materia de importaciones, lo que arroja despachos en el régimen de importación en promedio superiores a los 5 o 6 días según por ejemplo el reporte Doing Business 2016, (112 horas para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección y un total de 64 horas para dar cumplimiento documental) (Banco Mundial, 2016).

2. En la normatividad aduanera vigente para efectos de la importación y la exportación se exigen los documentos soporte originales (artículo 121, 268 del Decreto 2685 de 1999, entre otros), que el declarante está obligado a obtener y a conservar por un período de 5 años contados a partir de dicha fecha, so pena de ser sancionado (artículo 482 y 483 ibídem). De otro lado, en Colombia ya no está vigente la disposición por la cual se exigió en su momento el

documento de exportación de los bienes procedentes de China y Panamá (Resolución 1513 de 2005 expedida por la DIAN<sup>31</sup>). Así mismo y si bien en el Decreto 390 de 2016 se establece la aceptación de documentos electrónicos y digitalizados, las disposiciones sobre el trámite relativo a las importaciones y exportaciones aún no han entrado en vigor a junio de 2016.

3. La Ley 1609 del 2013 (Ley Marco de Aduana) define una política y lineamientos en materia de regulación del comercio exterior, basada en los principios de facilitación del comercio, buena fe, y con fundamento en prácticas y convenios internacionales. Por su parte, la norma vigente en materia de los procesos de importación y exportación (Decreto 2685 de 1999) dentro de sus considerandos establece consultar la legislación comparada y las propuestas del sector privado, para garantizar un equilibrio entre el fortalecimiento del control, la fiscalización aduanera y la eficiente prestación del servicio; no obstante, se observan por ejemplo disposiciones como el “proceso de carga” que dificultan la reducción de los tiempos de despacho y la inexistencia de disposiciones sobre la inspección simultánea e inspección no intrusiva para importaciones. Adicionalmente, es de señalar que esta norma no se encuentra armonizada con el Convenio de Kyoto revisado, asunto en el que es de resaltar que la Decisión 671 de la CAN desde el año 2007 establece la importancia para los países miembros de armonizar los Regímenes Aduaneros con el citado convenio, razón por la cual el Decreto 390 de 2016 fue armonizado con el convenio de Kyoto, no obstante, revisados estos temas en este decreto se observa que los artículos de los procesos de importación y exportación no se encuentran vigentes a junio de 2016, y por requerir desarrollos informáticos podrían entrar en vigor tal vez en marzo de 2018 (artículo 674 ibídem)

En materia de tránsito internacional en Colombia se aplican las normas de la Comunidad Andina.

4. Ventanilla Única, como se mencionó se observa que en Colombia opera la VUCE –Ventanilla Única de Comercio Exterior, a través de la cual se vinculan 21 entidades con injerencia en las operaciones de importación o exportación. La ventanilla canaliza trámites de comercio exterior de aproximadamente 62 mil usuarios y ha permitido eliminar redundancias de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas

---

<sup>31</sup> Resolución 1513 de 2005. Artículo 2. Documento soporte. En desarrollo de lo previsto en el literal i) del artículo 121 del Decreto 2685 de 1999, para la importación de las mercancías procedentes de China y Panamá señaladas en el artículo 1° de la presente resolución, se deberá presentar como documento soporte el documento de exportación o el documento que acredite la operación ante la autoridad aduanera en dichos países. Modificada por la Resolución 5482 de 2005 expedida por la DIAN.

rápidas y transparentes. A través de la VUCE<sup>32</sup> se tramitan los vistos buenos, autorizaciones y requisitos previos a los procesos de importación y exportación, se administran cupos de importación y exportación, se registra la producción nacional y se programan las inspecciones de carga contenerizada de exportación en puertos marítimos. En el 2015 fue una de ventanillas más destacadas en América Latina y en el mundo en facilitación del comercio exterior, según el estudio ‘Indicadores de Facilitación de Comercio’, elaborado por la OCDE. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

Mediante la Resolución 3202 de 2015 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se establecieron los lineamientos de la política de riesgo para la VUCE. A partir del 30 de octubre de 2015 se implementó el Sistema de Administración de Riesgo – SAR para la evaluación por parte del citado ministerio de los registros de importación, pasando de un día a tres minutos para la aprobación. En materia de interoperabilidad de la VUCE se observa que Colombia interopera certificados de origen con México, Chile a partir del año 2009, con Ecuador desde 2014, y trabaja en este mismo sentido con Brasil y con la Alianza del Pacífico para interoperar en este último caso, no solo certificados de origen sino también certificados fitosanitarios. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2016).

Por su parte la Ley 527 de 1999 define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación aspecto fundamental para el servicio de documentos electrónicos.

5. Sobre la no exigencia de certificaciones pre-embarque, vale indicar que en Colombia se derogaron hace ya varios años las disposiciones que establecían la exigencia de estos certificados emitidos por entidades certificadoras internacionales (Decretos 2531 de 1994; 861 y 1666 de 1996, derogados por el Decreto 2654 de 1999)

6. Sobre la exigencia de Agentes de Aduana para adelantar los tramites de terceros ante la autoridad aduanera, conforme a la norma vigente, en este caso el Decreto 390 de 2016 (artículo 669), cuando se realicen importaciones, exportaciones o tránsito de mercancías que individualmente superen el valor FOB de treinta mil dólares de los Estados de Norteamérica (USD 30.000) por embarque, se requerirá actuar a través de una Agencia de Aduana, no

---

<sup>32</sup> Documentos CONPES 3342 de 2005, 3469 de 2007 y 3547 de 2008. VUCE.

obstante, a partir de marzo de 2017, por disposición de esta misma norma ya no será obligatoria la actuación a través de agencia de aduanas, sin importar el monto de la operación.

7. La normatividad aduanera vigente relativa a las importaciones y exportaciones se aplica en general para todo tipo de mercancías. Cuando las cargas requieren permisos o vistos buenos los mismos deben obtenerse, en el caso de las importaciones, antes de presentar la declaración ante la Aduana (artículo 121 del Decreto 2685 de 1999) y a través del registro de importación en cumplimiento del Decreto 925 de 2013. Cuando se solicita exención de gravámenes arancelarios se debe obtener licencia de importación de acuerdo con este mismo Decreto, utilizando en ambos casos los canales electrónicos de la VUCE. En el caso de exportaciones los vistos buenos expedidos por el ICA o el INVIMA se deben obtener antes del embarque, a fin de propiciar que las inspecciones puedan ser simultáneas (art. 268 del Decreto 2685 de 1999).

8. En el artículo 140 del Decreto 390 de 2016 se prevé el reembarque de mercancías, el cual permite la salida del territorio aduanero nacional de mercancías procedentes del exterior, que se encuentran en lugar de arribo, en depósito temporal o en centros de distribución logística internacional, que no hayan sido sometidas a ningún régimen aduanero, no hayan sido puestas a disposición del importador, ni hayan quedado en abandono. Bajo esta operación el importador podrá devolver o remitir a otro país mercancías que hayan sido rechazadas o cuando así lo requiera, operación que se debe desarrollar dentro del mes siguiente a la fecha de llegada de las mercancías o de su prórroga.

9. Las admisiones temporales para perfeccionamiento activo o pasivo se encuentran establecidas en la norma vigente. Para la primera existen 3 formas de importación temporal: importación en desarrollo de sistemas especiales de importación – exportación, conocida también como Plan Vallejo, y vigente en virtud de la Ley 444 de 1967 su marco legal junto con lo previsto en el artículo 162 y siguientes del Decreto 2685 de 1999 y en la Resolución 1649 de 2016, si bien en la versión publicada en diciembre de 2011, del entonces “proyecto de decreto de regulación aduanera”<sup>33</sup> (hoy Decreto 390 de 2016) la DIAN propuso la terminación de los

---

<sup>33</sup> Artículo 774. Sistemas especiales de importación – exportación. Los programas autorizados en desarrollo de los sistemas especiales de importación – exportación de materias primas e insumos de que tratan los artículos 172 y 173 literal b), de maquila al amparo del artículo 172, de bienes de capital y repuestos al amparo de los artículos 173 literal c) y 174 del Decreto-Ley 444 de 1967, dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto deberán terminar la modalidad en los términos previstos en el artículo 373 de este Decreto.

programas bajo este sistema en el país, finalmente el Decreto 390 de 2016 en cumplimiento de la Ley que les dio origen, estableció que los mismos seguirían rigiendo conforme a la normatividad vigente.

Las otras dos formas de esta admisión temporal son: la importación temporal para perfeccionamiento activo de bienes de capital y la importación temporal para procesamiento industrial. Todas estas operaciones generan prerrogativas en materia del pago de los derechos e impuestos durante la importación temporal (Decreto 631 de 1985 y artículos 163 y 181 del Decreto 2685 de 1999).

En cuanto al perfeccionamiento pasivo, el mismo se encuentra consagrado en el artículo 138 del Decreto 2685 de 1999 y permite la reimportación de mercancía exportada temporalmente para elaboración, reparación o transformación, la cual causará los derechos e impuestos a la importación únicamente sobre el valor agregado en el exterior, incluidos los gastos complementarios a dichas operaciones, para lo cual se aplican las tarifas correspondientes a la subpartida arancelaria del producto terminado que se importa. La mercancía así importada queda en libre disposición.

De lo anterior, se concluye que para el caso de este artículo Colombia a junio de 2016 no estaría en condiciones de dar cumplimiento en todas las disciplinas del compromiso, por lo que debe trabajar en este sentido para atender cabalmente cada aspecto acordado.

Libertad de tránsito. (Art. 11.). Este compromiso busca que no se apliquen medidas de manera que constituyan una restricción encubierta al tráfico en tránsito, establece que la mercancía en tránsito no debe estar sujeta al recaudo derechos o cargas salvo los gastos de transporte y demás gastos administrativos ocasionados por el tránsito o el costo de los servicios prestados. Se debe conceder a los productos que pasarán en tránsito por el territorio de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se les concedería si fueran transportados desde su lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio. Alienta a los miembros a poner a disposición, cuando sea factible, infraestructuras físicamente separadas (como carriles, muelles de atraque y similares) para el tráfico en tránsito. Las formalidades, los requisitos de documentación y los controles aduaneros en relación con el tráfico en tránsito no deben ser más gravosos de lo necesario para: identificar las mercancías y asegurarse del cumplimiento de las prescripciones en materia de tránsito. Una vez las mercancías en tránsito se hayan autorizado para continuar desde el punto de partida, no deben estar sujetas a ninguna carga aduanera ni ser



objeto de ninguna demora o restricciones innecesarias hasta que concluyan su tránsito. Los miembros no deben aplicar reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluación de la conformidad a las mercancías en tránsito. Se debe permitir y prever la presentación y tramitación anticipada de los documentos y datos relativos al tránsito antes de la llegada de las mercancías. Una vez que el tránsito haya llegado a la aduana por la que sale del territorio de un miembro, esa oficina debe dar por terminada la operación de tránsito sin demora si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito. Cuando se exija una garantía la misma se limitará a asegurar el cumplimiento de requisitos derivados de ese tráfico en tránsito. Una vez que se haya determinado que se han satisfecho los requisitos, la garantía se liberará sin demora.

Cada miembro debe permitir, de manera compatible con sus normas, el establecimiento de garantías globales y poner a disposición del público la información pertinente que utilice para fijar la garantía específica o global. Se puede exigir la utilización de escoltas o convoyes aduaneros para el tráfico en tránsito solo en circunstancias de alto riesgo o cuando no pueda asegurarse el cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana mediante la utilización de garantías. Las normas generales aplicables en materia de escoltas aduaneras o convoyes aduaneros serán publicadas. Los miembros se deben esforzar por cooperar y coordinarse entre sí con miras a reforzar la libertad de tránsito, en materia de las cargas; las formalidades y los requisitos legales; y el funcionamiento práctico de los regímenes de tránsito.

Sobre este punto y como se indicó en párrafos anteriores la norma aduanera vigente establece el régimen de tránsito aduanero en el cual las mercancías en tránsito no están sujetas al pago de los derechos e impuestos, ni al cumplimiento de reglamentos técnicos (artículos 353 y siguientes del Decreto 2685 de 1999). En estas normas se consagran las restricciones, los procedimientos, las medidas de control y el régimen sancionatorio.

Sobre el tránsito internacional de mercancías, Colombia aplica lo previsto en las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (artículo 370 del Decreto 2685 de 1999).

Bajo los presupuestos de facilitación del comercio el Decreto 390 de 2016 incorpora los dispositivos electrónicos de seguridad, definiéndolos como un equipo electrónico que se impone en las mercancías, las unidades de carga o en los medios de transporte para asegurar la integridad de la carga, mediante el registro de todos los cierres y aperturas y para transmitir el posicionamiento de los mismos, permitiendo un monitoreo durante las veinticuatro (24) horas del día en tiempo real y con memoria de evento (Decreto 390 de 2016).

Para el caso de este artículo se considera que Colombia estaría en condiciones de dar cumplimiento al compromiso.

Comité Nacional de Facilitación del Comercio. (Art. 23. Numeral 2.) El compromiso es que cada miembro debe establecer o mantener un comité nacional de facilitación del comercio para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

Sobre este punto es de señalar que el Comité de facilitación del comercio no se ha creado, si bien existen algunas reuniones del gobierno nacional para facilitar el comercio, aún no se ha generado un ordenamiento jurídico sobre la constitución de este comité, sus integrantes, sus funciones y la forma en que sesionará como órgano encargado de este asunto para la aplicación del Acuerdo.

## Conclusiones

De este estudio se establece que si bien Colombia viene trabajando para lograr operaciones de comercio exterior más fáciles, sin detrimento de los controles que deben ser ejercidos por las autoridades, es claro que aún hace falta implementar o reforzar las medidas que reduzcan de manera definitiva los tiempos del despacho aduanero de las mercancías los cuales superan en gran medida el término de las 48 horas pactado en el TLC con Estados Unidos de América, situación que no sólo conlleva el incumplimiento de esta disposición, de mejor esfuerzo en el acuerdo, sino que además resta competitividad a los empresarios: importadores y exportadores, y conlleva a sobre costos para los consumidores en el comercio transfronterizo.

Frente a otros compromisos como la inclusión de regímenes de envíos de entrega rápida y envíos urgentes sin límite de valor ni peso, la expedición de resoluciones anticipadas en todas las disciplinas previstas en cada acuerdo, el control a través de un sistema de gestión de riesgos automatizado (sin inclusiones forzosas), entre otros asuntos pactados, se concluye que no se da total cumplimiento sobre cada uno los compromisos previstos, en este caso en el Capítulo 5 sobre Procedimiento Aduanero y Facilitación del Comercio del TLC con Estados Unidos de América.

Si bien, algunos compromisos podrían entenderse cumplidos en cierta medida al estar consagrados en el Decreto 390 de 2016, es preciso que se desarrollen los sistemas informáticos que soporten el proceso, de forma tal que puedan entrar en vigor los artículos que los contienen conforme lo señala el artículo 674 del citado Decreto.

En cuanto al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se observa igualmente que no todas las disciplinas se encuentran totalmente cumplidas (por ejemplo el régimen de envíos urgentes sin límite de valor ni peso, la expedición de resoluciones anticipadas en todas las disciplinas, entre otras), tema en el que aún se cuenta con tiempo para dar cumplimiento, pues el Acuerdo no ha entrado en vigor; lo hará cuando dos terceras partes de los miembros de la OMC lo ratifiquen ocurrido esto se esperaría que los miembros den cumplimiento a los compromisos allí pactados para los cuales se indicó estar en capacidad de cumplir.

Como se ha mencionado, el cumplimiento de los compromisos en materia de facilitación del comercio no solo genera para Colombia la tranquilidad de no ser objeto de un irritante internacional, sino que además el lograr reducir los costos asociados al proceso por ejemplo de

exportación puede significar para un exportador colombiano poder mantener un precio de venta competitivo que le genere una ventaja frente a sus competidores en los mercados externos. Por su parte, en el proceso de importación los importadores que pueden reducir sus costos podrán también reducir sus precios de venta en el mercado local generando con ello beneficios para el consumidor adquirente de estos bienes, sin afectar la rentabilidad de su negocio.

Lograr reducir los tiempos de despacho por ejemplo, igualmente puede impactar de manera positiva los costos del comercio, al evitar entre otros, la permanencia de la carga en depósitos, puertos, aeropuertos o zonas francas.

Generar operaciones de entrega oportuna de los bienes impacta positivamente también a la industria que los requiere en sus procesos productivos generando estándares de producción que mejoran la cadena de suministro.

Reducir costos y tiempos asociados al despacho de mercancías genera beneficios al modernizar los procedimientos aduaneros y fortalecer a las entidades de control, mediante el uso de perfiles y criterios de selectividad a través de sistemas de riesgos, el uso de sistemas informáticos que generen trazabilidad del proceso para su control y la eliminación del uso del papel en las operaciones; así como mediante la articulación y coordinación de las actuaciones de las entidades de control y el uso de tecnologías para la inspección de mercancías, entre otros mecanismos.

## Recomendaciones

Considerando que muchos de los asuntos por cumplir en los acuerdos objeto de esta investigación se podrían resolver con la entrada en vigor del Decreto 390 de 2016, es preciso que Colombia agilice la reglamentación y el desarrollo de los sistemas informáticos que requiere cada proceso, asunto que precisa un mensaje de urgencia, pues si el proceso de “establecer” las medidas en una norma demoró, tal como se ha indicado en este trabajo, más de 6 años, es muy importante que la construcción de la reglamentación y de los sistemas, temas que involucran procesos de desarrollo, pruebas piloto y puesta en producción, se inicien cuanto antes para lograr cumplir los compromisos establecidos en estos acuerdos, entre otros temas en lo relativo a los envíos de entrega rápida, despacho expedito (en lo posible antes de las cuarenta y ocho (48) horas desde la llegada de las mercancías), expedición de resoluciones anticipadas en todas las disciplinas previstas etc.

Colombia se debería concentrar en el desarrollo de un sistema de gestión de riesgos fuerte, totalmente automatizado, centralizado, que abarque todas las operaciones y de ser posible revisar el desarrollo de un sistema de riesgos que integre bajo los criterios que deban ser considerados por cada entidad, las necesidades o los resultados de la selectividad y de las inspecciones por parte de la DIAN, el ICA, el INVIMA y la Policía antinarcóticos.

Respecto al control de mercancías perecederas se debe trabajar en un plan de acción que involucre a la DIAN, el ICA, el INVIMA, los gremios y los Puertos, para superar las deficiencias en equipos, infraestructura y demás, que no permitan atender las disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Dados los beneficios tangibles que en materia de exportaciones ha generado la inspección simultánea en la reducción de costos y movimientos de la carga y dados los costos que supone la movilización de cargas en los puertos, la apertura llenado y vaciado de contenedores y demás actividades logísticas del proceso, las autoridades con roles en el comercio exterior deberían establecer una rápida ruta de acción que permita que la inspección simultánea sea una realidad en el régimen de importaciones.

Considerando los tiempos que puede conllevar el denominado “proceso de carga” en el despacho de mercancías en el régimen de importación, se recomienda revisar la práctica y normatividad internacional de países que logran despachos aduaneros en menos de 24 horas (podría revisarse la experiencia de Estados Unidos de América entre otros, países que reportan

en el informe del Doing Business 2016, procesos de despacho que no superan las 12 horas), para establecer un procedimiento de “carga”, que lo que busca es la “presentación de las mercancías”, que sea realmente expedito y controlable, pues como se indicó en capítulos anteriores existe un cobro por la permanencia de las mercancías en los puertos el cual dependiendo de los tiempos de permanencia puede incrementar considerablemente la operación. En este aspecto se propone analizar la viabilidad de no exigir el denominado “informe de descargue e inconsistencias” detallado, cuando las cargas correspondan a usuarios de confianza de las autoridades, aplicando una especie de “semáforo verde” para estos usuarios aduaneros que en virtud de su comportamiento pueda acceder a este rápido proceso que les permita despachar sus mercancías inmediatamente lleguen al territorio aduanero nacional.

Las entidades de control con injerencia en el comercio exterior colombiano deben seguir trabajando para lograr procesos coordinados, que faciliten la operación y generen el clima adecuado que permita que las operaciones de comercio exterior se simplifiquen, sean rápidas, menos costosas, tengan trazabilidad, y estén controladas de forma que se garantice una eficiente articulación entre todos los actores de estos procesos.

Con el fin de contar con información visible que permita establecer con mayor detalle el nivel de cumplimiento de los compromisos, las entidades de control y particularmente la DIAN podrían implementar servicios de publicación de datos como los tiempos promedio de despacho, no solo en las páginas del Departamento Nacional de Planeación, sino como parte de su propio portal de información, contabilizando estos tiempos desde la llegada de las mercancías para hacer un monitoreo y seguimiento permanente, incluyendo datos sobre los envíos de entrega rápida para los cuales en el TLC con Estados Unidos de América se consagra un despacho en 6 horas o menos, así como información sobre la efectividad de la gestión del riesgo.

Colombia podría considerar las iniciativas de cooperación en las que trabajando diferentes organismos internacionales para solicitar asistencia técnica en los temas sobre facilitación del comercio, particularmente para lograr el despacho antes de las 48 horas, y mejorar las condiciones del perfilamiento y la administración de riesgos integral, entre otros asuntos.

## Glosario

**Acuerdos bilaterales.** Tratados entre dos países, por lo general son denominaciones para acuerdos que incluya la participación de los países en cuestión.

**Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.** Consisten en la aplicación del Marco Normativo, expresado en el reconocimiento de la compatibilidad en diferentes aspectos de programas OEA (Operador Económico Autorizado) operados por dos Aduanas. Esto resulta en el otorgamiento de beneficios mutuos para todos los OEA bajo los dos programas (DIAN, 2011).

**Acuerdos comerciales.** Un acuerdo comercial, es un entendimiento bilateral o multilateral entre Estados, cuyo objeto es armonizar los intereses respectivos de los nacionales de las partes contratantes y aumentar los intercambios comerciales.

**Acuerdos multilaterales.** Acuerdos concertados dentro del marco jurídico institucional de la OMC, que son aceptados y de carácter obligatorio para todos los países miembros de este organismo multilateral. Estos acuerdos son los pilares sobre los que se basa la Organización (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014).

**Balanza Comercial.** Parte de la cuenta corriente de la balanza de pagos que refleja la diferencia entre las exportaciones y las importaciones. La balanza comercial es favorable o activa cuando las exportaciones, en un período dado, superan a las importaciones; del mismo modo, cuando existen saldos negativos, se habla de una balanza comercial desfavorable o pasiva (Sabino, 1991).

**Barreras arancelarias.** Están representadas en impuestos o gravámenes que se le cobran a los productos provenientes de otros países, y se llaman Aranceles. Estos impuestos pueden ser calculados como un porcentaje del valor de la mercancía, incluyendo el seguro y flete (Ad valórem) o una cuantía por unidad de medida de peso o volumen (arancel específico). Ej. USD 1 por kg (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014)

**Barreras no arancelarias.** Medidas del gobierno que no son aranceles, pero que restringen las importaciones a través de exigencias sanitarias, requerimientos de importación, licencias de exportación, cuotas, certificados especiales, entre otros. Esas medidas han cobrado mayor importancia relativa a raíz de la reducción de los aranceles, como resultado de las negociaciones en la OMC y en los Acuerdos Comerciales.

**CAN.** Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Unión voluntaria con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo,

mediante la integración andina. El Acuerdo de Cartagena, que dio nacimiento al Grupo Andino, comenzó a delimitarse desde 1966 con la Declaración de Bogotá. Fue suscrito el 26 de mayo de 1969 y entró en vigencia el 16 de octubre de 1969. En noviembre de 1969, Ecuador y Bolivia lo ratificaron y en 1973 Venezuela adhirió. Chile se retiró en 1976. El 22 de abril de 2006, Venezuela formalizó su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena y el 9 de agosto del mismo año suscribió con los Países Miembros de la Comunidad Andina un Memorando de Entendimiento por medio del cual se acordó el procedimiento para definir el régimen transitorio que permitiría la salida de Venezuela.

**CEPAL.** Comisión Económica para América Latina. Fue establecida en 1948 y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. (CEPAL, sf)

**Comercio exterior.** Comercio exterior o comercio internacional es el intercambio de bienes o servicios entre personas naturales y jurídicas de distintos países. La diferencia esencial entre el comercio dentro de las fronteras nacionales y el comercio internacional es que este último se efectúa utilizando monedas diferentes, en la mayoría de los casos, y está sujeto a regulaciones adicionales que imponen los gobiernos: aranceles, cuotas y otras barreras aduaneras. En el comercio internacional se benefician tanto la nación que vende, o exporta, como la que compra, o importa: ello sucede, al igual que en el comercio interno, porque cada una posee ventajas comparativas particulares que se traducen en costos comparativos diferentes. Al incremento del comercio exterior, por lo tanto, hay que atribuir una buena parte del crecimiento económico contemporáneo (Sabino, 1991).

**Competitividad.** Es la capacidad de ser competitivo, en otras palabras, poder competir adecuadamente en un mercado sin quedar en desventaja frente a los demás (Sabino, 1991).

**Descargue.** Es la operación por la cual la mercancía que ingresa al territorio aduanero nacional es retirada del medio de transporte en el que ha sido movilizada. (Decreto 2685 de 1999, Artículo 1)



**Derechos de Aduana.** Son los aranceles aplicados a las mercancías importadas. Pueden ser ad valorem (un porcentaje del valor) o específicos (por ejemplo, 7 dólares por 100 kg). La imposición de derechos arancelarios sobre un producto importado supone una ventaja de precio para el producto nacional similar y constituye para el Estado una forma de obtener ingresos (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014)

**Derechos e impuestos a la importación.** Son los derechos de aduana y todos los impuestos o recargos percibidos en la importación o con motivo de la importación de mercancías, salvo los recargos cuyo monto se limite al aproximado de servicios prestados o percibidos por la aduana por cuenta de otra autoridad nacional. No son derechos e impuestos a la importación las sanciones, las multas y los recargos al precio de los servicios prestados.

**Despacho de mercancías.** El despacho de las mercancías se refiere a las gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúan ante la Aduana en relación con las importaciones y exportaciones

**Documento de carga consolidada.** Corresponde al documento que contiene la relación de los documentos de transporte hijos de todas las cargas, agrupadas y a bordo del medio de transporte, y que van a ser cargadas y descargadas en un puerto a nombre de un agente de carga internacional. (Decreto 2685 de 1999, Artículo 1)

**Documento de transporte directo.** Corresponde al documento de transporte que expide un transportador en desarrollo de su actividad; es prueba de la existencia del contrato de transporte y acredita la recepción de la mercancía objeto de tal contrato por parte del transportador. Cuando el documento de transporte expedido por el transportador corresponda a carga consolidada se denominará máster. (Decreto 2685 de 1999, Artículo 1)

**Documento de transporte hijo.** Corresponde al documento de transporte que expide un agente de carga internacional en desarrollo de su actividad, es prueba de la existencia del contrato de transporte y acredita la recepción de la mercancía objeto de tal contrato por parte del transportador. (Decreto 2685 de 1999, Artículo 1)

**Exportaciones.** Son las ventas de bienes y servicios de un país al extranjero. Gracias al rápido desarrollo del comercio internacional durante las últimas décadas, una buena parte de la producción de casi todos los países del mundo se destina a las exportaciones (Sabino, 1991).

**Importaciones.** Son los bienes y servicios introducidos a un país mediante el comercio internacional. Una parte significativa de la oferta total de mercancías proviene, en la actualidad,

de las importaciones. Históricamente las importaciones han estado sujetas a diversas clases de controles, afectando los volúmenes del comercio internacional y evitando que se concretasen los efectos beneficiosos del mismo. Las diversas restricciones existentes pueden clasificarse en barreras arancelarias y barreras no arancelarias (Sabino, 1991).

**Levante.** Es el acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de la mercancía, previo el cumplimiento de los requisitos legales o el otorgamiento de garantía, cuando a ello haya lugar. (Decreto 2685 de 1999, Artículo 1)

**Manifiesto de carga.** Es el documento que contiene la relación de todos los bultos que comprende la carga, incluida la mercancía a granel, a bordo del medio de transporte y que va a ser cargada o descargada en un puerto o aeropuerto, o ingresada o exportada por un paso de frontera, excepto los efectos correspondientes a pasajeros y tripulantes, y que el representante del transportador debe entregar debidamente suscrito a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Decreto 2685 de 1999, Artículo 1)

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80% del PIB mundial

**OMA.** La Organización Mundial de Aduanas, conocida como World Customs Organization (WCO) por su nombre en inglés, es un organismo intergubernamental dedicado principalmente a asuntos que tengan que ver con el funcionamiento de aduanas y la regulación del comercio nivel internacional. Se estableció en el año de 1952 para proporcionarles a los países que realizaban intercambios un foro en donde pudieran discutirse asuntos y desacuerdos asociados con la administración de aduanas.

**OMC** Organización Mundial del Comercio. Organización Internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio internacional de bienes y servicios, sirve de foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales y funciona como centro de solución de controversias comerciales para sus miembros. Su creación se dio como resultado de la denominada ronda de Uruguay, negociación gestada en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947. Como corolario de dichas negociaciones se firmó el Acuerdo de Marrakech, instrumento fundante de la OMC. Desde el 26 de abril de 2015, fecha de adhesión del último Estado miembro, la OMC cuenta con 164 miembros plenos (sean Estados o Uniones Aduaneras) y 21 Estados observadores. La Organización Mundial del Comercio (OMC) se ocupa

de las normas que rigen el comercio entre los países, a nivel mundial o casi mundial. Es una Organización para liberalizar el comercio. Es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014).

**Paso fronterizo.** Lugares habilitados por la autoridad de cada país para el ingreso y salida de bienes.

**PED. Países en desarrollo.** Son aquellos países cuyas economías se encuentran en pleno desarrollo económico partiendo de un estado de subdesarrollo o de una economía de transición. Si bien aún no alcanzan el estatus de los países desarrollados, han avanzado más que otros que aún son considerados países subdesarrollados (Sabino, 1991).

**Perfeccionamiento activo.** Régimen aduanero que permite introducir en el territorio aduanero de un país miembro, con suspensión condicional, total o parcial, de los derechos e impuestos de importación, o con la posibilidad de beneficiarse de una devolución de derechos, ciertas mercancías para su transformación, elaboración o reparación y posterior exportación. AFC OMC. (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014)

**Perfeccionamiento pasivo.** Régimen aduanero que permite exportar temporalmente mercancías en libre circulación en el territorio aduanero de un país miembro para su transformación, elaboración o reparación en el extranjero y reimportarlas luego. (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014)

**PMA.** Países Menos Adelantados. La OMC reconoce como PMA a los países que han sido designados de esa manera por las Naciones Unidas. Actualmente hay 48 PMA en la lista de las Naciones Unidas, 36 de los cuales han pasado a ser miembros de la OMC.

**SELA:** Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Organismo regional intergubernamental, creado en 1975 mediante el convenio de Panamá. Integrado por 27 países de América Latina y el Caribe entre ellos Colombia Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay.

**Tratado de Libre Comercio – TLC.** Consiste en un acuerdo comercial regional o bilateral para ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países participantes como continentes o básicamente en todo el mundo. Básicamente, consiste en la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes, y acuerdos en materia de servicios. Este acuerdo se rige por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o por mutuo acuerdo entre los países (Organización Mundial del Comercio - OMC, 2014).

**TRM.** La tasa de cambio representativa del mercado (TRM) es la cantidad de pesos colombianos por un dólar de los Estados Unidos de América.

**Territorio aduanero nacional.** Demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera; cubre todo el territorio nacional, incluyendo subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta normas internacionales. Decreto 390 de 2016. Artículo 3

**UNCTAD.** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Fue creada en Ginebra (Suiza), donde también tiene su sede, el 30 de diciembre de 1964 por la Resolución 1995 de la Asamblea General de la ONU, con el objetivo de analizar e intentar resolver los problemas relativos al comercio internacional de los países subdesarrollados.

## Referencias

- Amcham Colombia*. (11 de 2015). Recuperado el 22 de 02 de 2016, de La implementación completa del acuerdo reduciría los costos del comercio e impulsaría las exportaciones mundiales: <https://amchamcolombia.wordpress.com/2015/11/11/el-acuerdo-de-facilitacion-del-comercio-un-nuevo-aire-para-la-omc-gabriel-duque/>
- Asociación de Estados del Caribe. (s.f.). *La Facilitación del Comercio como propulsor de los Negocios en el Gran Caribe*. Recuperado el 01 de 09 de 2016, de <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/trade/la-facilitacion-del-comercio-como-propulsor-de-los-negocios-en-el-gran-caribe>
- Banco Africano de Desarrollo. (12 de 2013). *La facilitación del comercio aporta beneficios de desarrollo significativos*. Recuperado el 25 de 01 de 2016, de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14252.pdf>
- Banco de la República. (2015). *Borradores de Economía. LAS INSTITUCIONES EN EL SECTOR EXTERNO COLOMBIANO: ¿APOYO O ESCOLLO AL COMERCIO?* Recuperado el 11 de 10 de 2016, de [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/be\\_889.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/be_889.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID. (26 de 08 de 2016). *La Facilitación del Comercio como Motor de Crecimiento Económico*. Recuperado el 15 de 09 de 2016, de <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/facilitacion-del-comercio-como-motor-de-crecimiento-economico,18206.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo- BID. (2014). *Sistema TIM Andino para Colombia y Ecuador*. Obtenido de Una gran apuesta a la Gestión Coordinada de Fronteras: <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/colombia-y-ecuador-implementan-el-sistema-tim-andino,19160.html>
- Banco Mundial. (06 de 2016). *Doing Business*. Recuperado el 22 de 08 de 2016, de Informe Doing Business 2016: <http://espanol.doingbusiness.org/Rankings>
- Banco Mundial. (2016). *Los datos relativos a Colombia, Ingreso mediano alto*. Recuperado el 30 de 12 de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/?locations=CO-XT>
- Banco Mundial. (2016). *Reporte Doing Business 2016*. Obtenido de Midiendo Regulaciones para hacer negocios: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia#trading-across-borders>

- CEPAL. (junio de 2001). *CEPAL*. Obtenido de Boletín FAL 178 - Junio 2001 - La Facilitación del Comercio en el Marco Multilateral de la OMC: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36243/FAL\\_Boletín178\\_es.pdf;sequence=7](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36243/FAL_Boletín178_es.pdf;sequence=7)
- CEPAL. (12 de 2007). Recuperado el 01 de 09 de 2016, de La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales, multilaterales y bilaterales: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3593-la-facilitacion-comercio-negociaciones-comerciales-multilaterales-bilaterales>
- CEPAL. (sf). *Acerca de la CEPAL*. Recuperado el 30 de 12 de 2016, de <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>
- Colombia Digital. (01 de Agosto de 2012). Obtenido de ¿Qué es el TLC Colombia – Estados Unidos?: <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/item/2057-que-es-el-tlc-colombia-estados-unidos.html>
- Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Informe Nacional de Competitividad 2013 - 2014*. Recuperado el 21 de 04 de 2016, de Informe Nacional de Competitividad inserción de la economía: [http://www.academia.edu/8776814/INFORME\\_COMPETITIVIDAD\\_INFRAESTRUCTURA](http://www.academia.edu/8776814/INFORME_COMPETITIVIDAD_INFRAESTRUCTURA)
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Recuperado el 5 de Julio de 2016, de DNP: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- DIAN. (14 de 09 de 2011). *Operador Económico Autorizado Colombia*. Recuperado el 11 de 11 de 2015, de [http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Preguntas\\_frecuentes?opendocument](http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Preguntas_frecuentes?opendocument)
- DIAN. (03 de 10 de 2013). *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*. Recuperado el 23 de 10 de 2015, de Comunicado de Prensa: [http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/184.Organizacion\\_Mundial\\_de\\_Aduanas\\_respalda\\_Proyecto\\_de\\_Estatuto\\_Aduanero.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/184.Organizacion_Mundial_de_Aduanas_respalda_Proyecto_de_Estatuto_Aduanero.pdf)
- DIAN. (05 de Noviembre de 2015). *Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales*. Obtenido de La Aduana Colombiana y su papel en la Logística del Comercio Exterior: [https://www.google.com.co/?gfe\\_rd=cr&ei=q-](https://www.google.com.co/?gfe_rd=cr&ei=q-)

QcWPPkBaKw8we3qa\_YBw&gws\_rd=ssl#q=la+La+Aduana+Colombiana+y+su+papel  
+en+la+Log%C3%ADstica+del+Comercio+Exterior

DIAN. (16 de 06 de 2015). *NUEVO SERVICIO 7X24 EN RUMICHACA*. Recuperado el 22 de 11 de 2016

DIAN. (2016). *17 Beneficios del Nuevo Estatuto Aduanero de Colombia*. Obtenido de Declaraciones del Director de la DIAN, Santiago Rojas Arroyo: <http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/FC22BC5CF1AB7BFA05257030005C2805/91B26B265B7514B605257F6F005ECB37?OpenDocument>

DIAN. (2016). *Decreto 390 de 2016. Nueva Regulación Aduanera* . Obtenido de [http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2016/Decretos/Medellin\\_Congreso\\_Anti\\_contrabando\\_Claudia\\_Gaviria\\_Decreto\\_390\\_2016.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2016/Decretos/Medellin_Congreso_Anti_contrabando_Claudia_Gaviria_Decreto_390_2016.pdf)

DIAN. (2016). *Nueva Regulación Aduanera en Colombia*. Recuperado el 22 de 08 de 2016, de Esencial para facilitar el Comercio: [http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2016/infografia\\_reg\\_aduanera\\_2pags.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2016/infografia_reg_aduanera_2pags.pdf)

Dinero. (21 de 08 de 2013). *La apertura económica*. Recuperado el 30 de 12 de 2016, de <http://www.dinero.com/edicion-impres/caratula/articulo/la-apertura-economica/182405>

Dinero. (19 de junio de 2015). *Dinero*. Obtenido de ‘Tramitología’, el gran problema del comercio exterior: <http://www.dinero.com/pais/articulo/las-medidas-no-arancelarias-como-gran-problema-del-comercio-exterior-colombia/209656>

Dinero. (08 de 11 de 2015). *Estamos rezagados unos tres años en procesos aduaneros*. Obtenido de <http://www.dinero.com/pais/articulo/el-presidente-analdex-menciona-fallas-procesos-aduaneros-colombia/212115>

Dirección Nacional de Aduanas de Chile. (05 de 04 de 2016). *Servicio Nacional de Aduanas - Rol de la Aduana en la facilitación del comercio*. Recuperado el 20 de 10 de 2016, de <https://www.aduana.cl/rol-de-la-aduana-en-la-facilitacion-del-comercio/aduana/2007-03-01/122328.html>

El Tiempo. (15 de Diciembre de 2015). *Estatuto aduanero: urgente y demorado*. Recuperado el 22 de 04 de 2016, de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/estatuto-aduanero/16459587>

- Gobierno en Línea. (s.f.). *Premios ExcelGel. Los protagonistas de la innovación pública digital*.  
Obtenido de Sistema de Inspección Simultánea - SIIS de la VUCE:  
<http://experience.gobiernoenlinea.gov.co/626/w3-article-13091.html>
- Hill, C. W. (2011). *Negocios Internacionales*. Mexico: Mc Graw Hill.
- La República. (10 de 10 de 2014). Obtenido de Colombia lidera por primera vez el Doing Business entre países de América Latina: [http://www.larepublica.co/colombia-lidera-por-primera-vez-el-doing-business-entre-pa%C3%ADses-de-am%C3%A9rica-latina\\_186156](http://www.larepublica.co/colombia-lidera-por-primera-vez-el-doing-business-entre-pa%C3%ADses-de-am%C3%A9rica-latina_186156)
- Ludeña S, L. H. (11 de 2014). *TEORÍA ECONÓMICA PARA ECONOMÍAS EMERGENTES*.  
Obtenido de [http://www.revistacultura.com.pe/revistas/RCU\\_28\\_1\\_teoría-económica-para-economías-emergentes.pdf](http://www.revistacultura.com.pe/revistas/RCU_28_1_teoría-económica-para-economías-emergentes.pdf)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2006). *Textos del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Recuperado el 15 de enero de 2016, de MinCIT:  
<http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=727>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (18 de Noviembre de 2014). *Aprobado Acuerdo de Facilitación del Comercio en la OMC*. Recuperado el 22 de 08 de 2016, de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=32011>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015). *Informe al Congreso de la República de Colombia 2013 - 2014*. Bogotá: MinCIT.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (07 de 12 de 2015). *Vuce, entre las mejores del mundo: OCDE*. Obtenido de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=35450>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (31 de Marzo de 2016). *Comercio sin papel: La Ventanilla Única como herramienta para reducir tiempos y costos*. Obtenido de [www.redvuce.org/docs/LuisFernandoIbarra\\_Argentina2016.pdf](http://www.redvuce.org/docs/LuisFernandoIbarra_Argentina2016.pdf)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (sf). Recuperado el 30 de 12 de 2016, de Acuerdos vigentes: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=5398>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (sf). *Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea*. Recuperado el 09 de 03 de 2016, de Capítulo Cuatro. Administración Aduanera y Facilitación del Comercio: <http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=5869>



- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (sf). *Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América*. Recuperado el 22 de 02 de 2016, de <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14853>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (sf). *Acuerdos. Revista de Derecho Económico Internacional. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Recuperado el 10 de 11 de 2016, de Aspectos aduaneros del tratado de libre comercio con Estados Unidos: <http://acuerdosrevista.mincit.gov.co/index.php/editorial-2/item/333-aduaneros>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016). *Exposición de motivos y proyecto de Ley “Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio» adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comer.* Recuperado el 11 de 10 de 2016, de  
<http://190.26.211.102/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20109-15%20Enmienda%20al%20Convenio%20de%20Marrakech%20-%20Acuerdo%20de%20Comercio.pdf>
- Naciones Unidas. (2006). *Manual de Facilitación del Comercio*. Recuperado el 30 de 12 de 2016
- OCDE. (2013). “*Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade*”, *OECD Trade Policy Papers, No. 144, OECD Publishing*. Recuperado el 01 de 09 de 2016, de <http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en>
- OCDE. (2013). *OCDE Better policies for better lives*. Recuperado el 22 de 02 de 2016, de OECD Trade Facilitation Indicators – Latin America and the Caribbean: <http://www.oecd.org/tad/facilitation/Latin-America-Caribbean-OECD-Trade-Facilitation-Indicators.pdf>
- OMC. (28 de 11 de 2014). *Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que*. Recuperado el 31 de 12 de 2016
- OMC. (2015). *El Informe sobre el Comercio Mundial*. Recuperado el 11 de 10 de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/world\\_trade\\_report15\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf)
- OMC. (17 de 11 de 2015). *El inicio de una ronda: de Singapur a Doha*. Recuperado el 22 de 08 de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/historywto\\_11\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_11_s.pdf)

- OMC. (26 de 10 de 2015). *OMC. NOTICIAS: COMUNICADOS DE PRENSA 2015*. Recuperado el 01 de 08 de 2016, de INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2015: [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres15\\_s/pr755\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres15_s/pr755_s.htm)
- OMC. (s.f.). *Facilitación del Comercio*. Recuperado el 22 de 08 de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/brief\\_tradefa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/brief_tradefa_s.htm)
- OMC. (sf). *El sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro*. Recuperado el 01 de 09 de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/inbrief\\_s/inbr01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr01_s.htm)
- OMC. (sf). *Las Conferencias Ministeriales*. Recuperado el 30 de 11 de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/minist\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio - OMC. (2014). *Entender la OMC*. Recuperado el 15 de Enero de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/understanding\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf)
- Portafolio. (20 de 10 de 2015). *Estatuto Aduanero entrará a regir en 2016*. Recuperado el 20 de 05 de 2016, de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/estatuto-aduanero-entraria-regir-2016-32932>
- Porter, M. (1998). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. México: Prensa Libre.
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de Economía y finanzas*. Caracas: Panapo.
- Servicio Nacional de Aduanas de Chile. (06 de 2014). *Informe Global de Facilitación del Comercio: desafíos y oportunidades para Latinoamérica y Chile*. Recuperado el 01 de 02 de 2016, de <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/informe-global-de-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-desaf%C3%ADos-y-oportunidades-para>
- Sinergia DNP. (2016). *Fortalecimiento del recaudo y la sostenibilidad fiscal*. Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1146/4401/6>
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Apertura económica*. Obtenido de [www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/apertura-economica](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/apertura-economica)
- Superpuertos. (11 de Mayo de 2015). *Superintendencia de Puertos y Transporte*. Obtenido de Delegada de Puertos. Informe Anual 2014: <http://www.youblisher.com/p/1178543-BOLETIN-ANUAL-2014/>
- Tarra Díaz, V. A. (sf). *Evolución del comercio exterior colombiano*. Recuperado el 20 de 10 de 2016, de Revista de Logística: <http://revistadelogistica.com/logistica/evolucion-del-comercio-exterior-colombiano/>

UNCTAD. (2011). *Notas técnicas sobre medidas de facilitación del comercio*. Recuperado el 22 de 01 de 2016, de UNCTAD: [http://unctad.org/es/Docs/dtltlb20101\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/dtltlb20101_sp.pdf)

World Customs Organization. (13 de 04 de 2012). *GUÍA PARA LA MEDICION DEL TIEMPO REQUERIDO PARA EL DESPACHO DE LA MERCANCÍA VERSION 2*. Recuperado el 01 de 02 de 2016, de [http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2015/march/~~/media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Time%20release%20study/TRS\\_Guide\\_esp.ashx](http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2015/march/~~/media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Time%20release%20study/TRS_Guide_esp.ashx)

World Customs Organization. (s.f.). *World Customs Organization. Guía de Implementación*. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/wto-agreement-on-trade-facilitation.aspx>