

IMPACTO DEL NUEVO ESTATUTO ADUANERO SOBRE LOS PROCESOS Y
PROCEDIMIENTOS EN LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS EN
COLOMBIA

SAMUEL ALFREDO BUSTAMANTE BORRERO

LINA MARCELA MERCADO SARRIA

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

SANTIAGO DE CALI

2014

IMPACTO DEL NUEVO RÉGIMEN ADUANERO SOBRE LOS PROCESOS Y
PROCEDIMIENTOS EN LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS EN
COLOMBIA

SAMUEL ALFREDO BUSTAMANTE BORRERO

LINA MARCELA MERCADO SARRIA

Proyecto de Grado para obtener el título de Economista y Negociador Internacional

Director de Proyecto

MBA. Rafael Antonio Muñoz Aguilar

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

SANTIAGO DE CALI

2014

RESUMEN

El proyecto de investigación que se presenta a continuación trata sobre los cambios en la reglamentación de la política aduanera y sus efectos en el comercio exterior en Colombia entre los siglos XX y XXI , específicamente sobre el cambio de normatividad que se experimentará con la implementación del Nuevo Estatuto Aduanero que reemplazará al Decreto 2685 de 1999.

ABSTRACT

The following investigative Project is about the changes in the regulations of the political customs and its effects on the exterior trade in Colombia between the centuries XX and XXI, escifically about the change of standarisation that is experimente don the implementation of the new status customs that will replace the decree 1685 of 1990

Palabras Clave: estatuto, aduana, comercio exterior, Colombia, procesos, cambios.

Contenido

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN	7
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN	7
JUSTIFICACIÓN.....	8
OBJETIVO GENERAL	11
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
MARCO TEÓRICO	12
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA).....	20
COLOMBIA EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS	22
DATOS RELEVANTES Y PAÍSES QUE LA CONFORMAN	24
PAÍSES RELEVANTES EN MATERIA ADUANERA	25
MODELO CEPALINO DE SUSTICIÓN DE IMPORTACIONES	26
MARCO NORMATIVO	29
CONTEXTO HISTÓRICO	35
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA.....	35
COMPARACIÓN DEL DECRETO 2685 DE 1999 Y EL NUEVO ESTATUTO ADUANERO.....	47
Título I: DISPOSICIONES GENERALES	47
Título III: SUJETOS DE LA OBLIGACIÓN ADUANERA.....	49
Título IV: DEL DESTINO ADUANERO	49
Título V: GENERALIDADES DE LOS REGÍMENES ADUANEROS.....	50
Título VII: SALIDA DE MERCANCÍAS DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL	50
Título XI: OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR DE LAS ZONAS FRANCAS Y DE LOS DEPOSITOS FRANCOS.....	55
Título XIII: ZONAS DE RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL.....	57

Capítulo I: Disposiciones Generales	57
Capítulo II: Importaciones a una ZRAE	59
Capítulo III: Tratamiento Dentro De Las Zonas De Régimen Aduanero Especial.....	61
Capítulo IV: Salida de Mercancías de la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE).	61
TÍTULO XIV: CONTROLES ADUANEROS.....	63
Capítulo II: Fiscalización:	63
Titulo XV: RÉGIMEN SANCIONATORIO.....	68
Titulo XVII: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	70
Titulo XXI: NORMAS SOBRE LA DISPOSICIÓN DE MERCANCIAS APREHENDIDAS, DECOMISADAS O ABANDONADAS	72
CONCLUSIONES.....	73
REFERENCIAS	74
ANEXO I: GLOSARIO	80

INTRODUCCIÓN

En este documento se presenta el proyecto de grado para obtener el título de “Economista y Negociador Internacional” en la universidad Icesi elaborado por Lina Marcela Mercado Sarria y Samuel Alfredo Bustamante Borrero, bajo la guía y dirección del MBA. Rafael Antonio Muñoz Aguilar, con el cual se busca analizar los cambios que trae consigo el nuevo Estatuto Aduanero.

Para explicar los efectos inherentes de la propuesta del Nuevo Estatuto Aduanero que modifica el Decreto 2685 de 1999, primero se plantea el problema central de la investigación, junto con su justificación y los objetivos, tanto el general como los específicos. Posteriormente, se recopilan los argumentos teóricos que sustentan la investigación; después se realiza una contextualización histórica en la que se pretende explicar, a grandes rasgos, la evolución del comercio exterior en Colombia desde la colonia hasta la actualidad. Luego, se hace una comparación entre el Decreto 2685 de 1999 y el Nuevo Estatuto Aduanero, de manera que se identifican cambios significativos en los procesos y procedimientos del comercio exterior. Finalmente, se realizan las conclusiones y recomendaciones respecto al proyecto de investigación.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Para entender cómo se ejecuta y se desarrolla el comercio exterior en Colombia, se hace necesario comprender la normatividad que lo rige. Sin embargo, los cambios en los procesos y procedimientos debido a las exigencias internacionales, a la internacionalización de las empresas y a la búsqueda de integración económica, plantean un código afín a la situación actual y que prevea un progreso del país en términos de normatividad aduanera. Como respuesta a esto, surge el Nuevo Estatuto Aduanero, que busca incrementar la eficiencia y la efectividad de los métodos en que se da el comercio internacional de bienes y servicios.

Esta investigación pretende dar información relevante a los usuarios aduaneros y a la comunidad en general, sobre los cambios que ha tenido el comercio exterior en Colombia y los que trae consigo la nueva reglamentación aduanera.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo a lo anterior, se ha decidido responder el siguiente interrogante ¿Cuáles son los efectos que tiene el nuevo Estatuto Aduanero en los procesos y procedimientos tanto de importación como de exportación de mercancías en Colombia?

JUSTIFICACIÓN

En términos de comercio exterior, cuando se hace una comparación de Colombia con los países latinoamericanos, se encuentran varios aspectos en los que el país está rezagado o enfrentando grandes retos.

De acuerdo con el Doing Business¹:

“...con el comercio transfronterizo se mide el tiempo y el costo (excluyendo aranceles) asociados con la exportación e importación de un cargamento estándar de mercancías por transporte marítimo. El tiempo y costo necesarios para completar cada procedimiento oficial para la exportación e importación de mercancías son registrados. Sin embargo, el tiempo y costo del transporte marítimo no son registrados. Todos los documentos requeridos por el comerciante para exportar o importar las mercancías a través de la frontera son también registrados”.

Aquí se tiene en cuenta el número de documentos para exportar y para importar, el tiempo (medido en días) y los costos de ambos procesos. La anterior información se presenta en la tabla 1:

¹ Doing Business hace un estudio del comportamiento empresarial en 186 países, dando una clasificación anual, guiado por el Índice Distancia a la Frontera (DAF). El estudio se mide en 10 indicadores: apertura de negocios, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección a los inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia.

Tabla 1. COMERCIO TRANSFRONTERIZO			
Indicador	Colombia	América Latina y el Caribe	OCDE
Documentos para exportar (numero)	4	6	4
Tiempo para exportar (días)	14	17	11
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	2355	1283	1070
Documentos para importar (numero)	6	7	4
Tiempo para importar (días)	13	19	10
Costo de importación (US\$ por contenedor)	2470	1676	1090
FUENTE: Doing Business 2014.			

Los costos son los asociados a todos los procedimientos necesarios para exportar e importar mercancías, incluyendo los costos por documentos, las tarifas administrativas para despacho de aduanas y control técnico, los honorarios de los gestores de aduanas, los gastos por manejo en la terminal y el transporte en el interior del país.

A pesar de que Colombia tiene un mejor indicador que el promedio de América Latina y el Caribe en cuanto a documentos y tiempo, maneja un presupuesto que se sitúa por encima de

las principales economías en cuanto a los costos asociados a los procesos, a tal punto de duplicar lo que se paga en el resto de la comunidad latinoamericana.

La intención de este proyecto de investigación es aportar salidas a las discusiones y tomar un punto de vista objetivo que contribuya a la mejor comprensión de dicho estatuto, que regirá los procesos y procedimientos de importación y exportación en el país, y que busca alcanzar la deseada competitividad que contribuya consecutivamente al desarrollo de la economía colombiana.

Teniendo en cuenta los rezagos con los que cuenta el país, los retos que se están afrontando y las posibilidades que hay para lograrlos, se desea evidenciar cómo el nuevo estatuto podrá ser un factor positivo para una mejor integración de Colombia con el mundo. Igualmente, se analiza de qué manera este estatuto aduanero agrupa a todos los que participan del comercio exterior en Colombia tanto públicos (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Colombiano Agropecuario, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Policía Nacional) como privados (Operadores Logísticos, Agentes de Aduana, Bancos, Sociedades Portuarias, Terminales de cargue y descargue, Líneas Navieras), y cómo permite el avance en eficiencia y competitividad en los procesos de internacionalización

OBJETIVO GENERAL

Analizar los cambios que trae consigo el nuevo Estatuto Aduanero, para estudiar el impacto que tienen sobre los procesos y procedimientos de importación y exportación de mercancías en Colombia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar históricamente el comercio exterior en Colombia desde La Colonia hasta la actualidad.
- Comparar los lineamientos dentro del Decreto 2685 de 1999 y el nuevo Estatuto Aduanero.
- Proyectar los cambios en términos de ahorro en costos y tiempo que podrían tener los exportadores e importadores (***)

MARCO TEÓRICO

El comercio exterior es un tema importante para la política exterior de un país. Éste está regulado por el sistema aduanero, que influye en el desarrollo económico.

El sistema aduanero, para Rivas (2000)², tiene como objetivo controlar el tráfico de mercancías. Por consiguiente, sus objetivos, normas, estructura, funciones, recursos, relaciones, procesos, control y gestión deben enmarcarse y responder a la concepción de la política económica, comercial y aduanera del Estado. Por lo anterior, es necesario que se logre el funcionamiento de manera eficiente, efectiva y eficaz de la planeación ejecución y control del sistema.

En el último siglo, el Sistema Aduanero ha tenido una evolución y un desarrollo como respuesta tanto a factores internos como externos en Colombia. Según Villar y Esguerra (2005)³

A lo largo del siglo XX, los principales instrumentos de la política comercial colombiana fueron, por un lado, los aranceles y, por otro, los controles cambiarios, las restricciones cuantitativas a las importaciones y una gran variedad de instrumentos de promoción de exportaciones como los subsidios directos y al crédito.

También, plantean éste desarrollo dividido en seis etapas principales a partir de la crisis mundial de 1929 en Colombia. Ellas son:

² Rivas H (2000). Organización y Funcionamiento del sistema Aduanero .Caracas. Editorial Legys.

³ Leonardo Villar y Pilar Esguerra. (2005) El Comercio Exterior Colombiano en el Siglo XX. Borradores de Economía (358). Banco de la República, Bogotá.

1. 1928 – 1934: Crisis Mundial y Control de Cambios.

Con la crisis mundial que se inició en 1929, los precios de los productos primarios de exportación cayeron en mayor medida de lo que lo hicieron los productos industriales de importación. Debido a esto, se redujeron las reservas internacionales de Colombia por lo que se incrementaron las tarifas arancelarias y se estableció el control de cambios en 1931 hasta 1934.

2. 1934 – 1955: Segunda Guerra Mundial y Flexibilización de los Controles Cambiarios.

Debido a la necesidad de materia prima y bienes de capital para la industria naciente en Colombia, se flexibilizaron los controles cambiarios, además se contaba con reservas internacionales (derivadas de las tarifas impuestas anteriormente) que permitieron ese proceso de liberalización de los controles y se estimularon las exportaciones no cafeteras. Entre 1953-1954 se presentó un importante aumento en los precios del café, lo que permitió la ampliación de esa flexibilización en los controles cambiarios y en las importaciones, incluso hasta tocar los bienes de consumo.

3. 1956 – 1967: Grandes Restricciones.

Una vez pasados los efectos de la bonanza cafetera, el país volvió a experimentar problemas cambiarios y se volvieron a endurecer los controles de cambios y las restricciones cuantitativas a las importaciones, a la vez que se introdujeron nuevos instrumentos encaminados a reducir la demanda por divisas, tales como los depósitos previos a las importaciones y los sistemas de trueque y compensación con países específicos. También en este período se creó el Certificado de Cambio y el sistema formal de controles a las importaciones con las listas de licencia previa y prohibida importación, buscando racionalizar

lo existente hasta entonces (Díaz-Alejandro, 1976)⁴.

La política de estímulo a las exportaciones no tradicionales también recibió impulso en este período de estrechez de divisas. El “Plan Vallejo” -un sistema de exención de aranceles y restricciones para las importaciones de insumos y bienes de capital usados en exportaciones- se introdujo en 1959 y empezó a utilizarse más intensamente en 1962. Durante la mayor parte de este período, además, se mantuvo un sistema de tasas de cambio múltiples, dejando las más bajas para las exportaciones cafeteras y las importaciones esenciales y permitiendo un diferencial a favor de las exportaciones no tradicionales.

En el segundo semestre de 1966, los controles cambiarios y de importaciones se hicieron particularmente restrictivos en el contexto de un enfrentamiento del entrante gobierno de Carlos Lleras Restrepo con el Fondo Monetario Internacional, a raíz del cual se frenó el desembolso de un crédito de apoyo de esa entidad. Poco después, en marzo de 1967, la misma administración expidió el Decreto-Ley 444, conocido como Estatuto Cambiario, con base en el cual funcionó el sistema de control de cambios hasta 1991. A partir de 1967, además, Colombia inició una política de minidevaluaciones (crawling-peg) que también se mantuvo hasta comienzos de la década de los noventa.

4. 1968 – 1981: Nueva Liberalización Comercial.

Con las medidas tomadas en el periodo anterior, se introdujo un ambiente de estabilidad. En los primeros años setenta, las exportaciones no tradicionales se vieron favorecidas por la devaluación del dólar y por el auge de precios del petróleo, cuya incidencia se dio principalmente a través de Venezuela, país que empezó a importar cantidades importantes de

⁴ Díaz-Alejandro Carlos (1976), Colombia: Foreign Exchange Regimes and Economic Development, NBER and Columbia University Press.

productos colombianos.

En estas circunstancias, Colombia inició un proceso de flexibilización gradual de los controles a las importaciones, el cual estuvo en parte encaminado a combatir las presiones inflacionarias que se empezaban a observar en ese período. En 1971, además, una nueva legislación transfirió del Congreso al Gobierno la facultad de modificar la estructura de tarifas arancelarias.

El proceso de liberalización de la economía, se aceleró debido a las políticas fiscales encaminadas al aumento y mejoramiento de la infraestructura, esto acompañado de la crecente inflación fueron los factores que causaron un endeudamiento público y un importante déficit en la balanza de pagos

5. 1982-1985: La crisis de la deuda latinoamericana.

Aunque los niveles de deuda externa de Colombia no llegaron a ser tan grandes como los de otros países de América Latina, el aumento de las tasas de interés y el cierre abrupto de los mercados financieros internacionales a partir de 1982 afectaron negativamente al sector externo colombiano. El ritmo de minidevaluaciones tuvo que acelerarse y la tasa de cambio real se depreció, a la vez que se hicieron más estrictos los controles a las importaciones y se incrementaron las tarifas arancelarias.

6. 1985 – 2004: “La apertura”.

En 1985 se incrementaron drásticamente las tarifas a las importaciones mediante la imposición de una sobretasa arancelaria generalizada de 16%. Con ello se inició un proceso de sustitución de controles con cuotas a las importaciones por políticas más basadas en el

sistema de precios, proceso que habría de mantenerse hasta comienzos de la década de los noventa.

En 1989, a finales de la administración Barco (1986-1990), se tomó la decisión de abrir la economía de manera más decidida, aunque gradual. Se estableció un cronograma que incluía el dismantelamiento acelerado de la mayor parte de las restricciones cuantitativas. Se mantenían cuotas para algunos bienes de consumo cuya importación había sido tradicionalmente muy restringida. Esas cuotas, sin embargo, habrían de ser asignadas en forma más transparente que en el pasado, mediante un esquema de subastas. Adicionalmente, las tarifas arancelarias habrían de reducirse gradualmente, en un plazo total de cuatro años. Este cronograma, sin embargo, se aceleró con la elección del gobierno de Cesar Gaviria, aún antes de que éste se posesionara, en agosto de 1990. Para fines de 1990 se habían eliminado virtualmente todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y un año más tarde se habían llevado los niveles de las tarifas arancelarias a un promedio de 11% (Ocampo y Villar, 1992)⁵.

La apertura comercial coincidió con un notorio proceso de apreciación real del peso y con un fuerte deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto implicó que si bien aumentaron de manera muy notoria las importaciones, no sucedió lo mismo con las exportaciones, las cuales se incrementaron de manera sustancial con posterioridad a 1998, como consecuencia fundamentalmente del gran aumento de las exportaciones de petróleo.

Para el primer periodo, Bermúdez (2012) menciona que los presidentes de la década de 1920, de tendencia conservadora, consideraron que Colombia debía simplemente asegurar la

⁵ Ocampo, J.A. y L. Villar (1992), "Trayectoria y Vicisitudes de la Apertura Económica Colombiana", Pensamiento Iberoamericano, No. 21, pp 165-186.

satisfacción de sus intereses económicos inmediatos, como la obtención de precios favorables para el café, la ampliación del comercio exterior y la consecución de créditos para la financiación de la modernización del país. De esta manera se evidencia la propensión a fijar el comercio exterior en el punto máximo de las políticas públicas y su relevancia en la económica colombiana del siglo XX.

Seguido a esto, Kalmanovitz (2007) explica el comportamiento colombiano en esa misma etapa y postula que el colapso de los flujos migratorios y de capital y las crecientes restricciones al comercio de los años treinta fueron grandes responsables de la adopción de políticas autárquicas por parte de los países latinoamericanos.

Luego, en el periodo de grandes restricciones, comenta que el letargo debido al escaso y racionado comercio internacional explica las escasas innovaciones tecnológicas en la industria, cuya creación estuvo al amparo de la alta protección. El mismo autor, le da a este hecho, la causa de los rezagos en términos de ingreso por habitante, de los países latinoamericanos ante los países desarrollados.

Posterior a esta época, en los años 60, en el mismo documento (p.53) dice que

“(…) el país comenzó a entender dolorosamente, con el deterioro de los términos de intercambio, que tenía un grave problema de escasez de divisas ante el cual reacciono racionando las importaciones y devaluando la moneda. Los ajustes de las políticas de comercio que permitieron la devaluación real del peso, las exenciones tributarias y la importación sin aranceles de materias primas para las industrias de exportación contribuyeron a que el país aumentara las exportaciones y saliera de la fase de escasez de comercio”

Es aquí donde se recalca un cambio en la mirada de la política exterior, y se detallan los

retrasos que se tenían en el comercio exterior, y se buscan diferentes soluciones para contribuir al crecimiento del país y para responder ante las exigencias de lo que Kalmanovitz llama “la segunda globalización”. Sin embargo al analizar este inconveniente, él termina diciendo que gracias a la fragilidad del liberalismo es que se permite la búsqueda de los intereses corporativos y localistas quienes establecieron estrictas barreras al comercio y a la integración al mercado global durante la segunda mitad del siglo en estudio.

Esto último es resaltado por Ortiz (et al, 2009) al mencionar que “La consolidación del orden económico internacional de la postguerra, y el auge del comercio internacional, que aparentemente hubieran sido más propicios para el desarrollo, generaron el ambiente adecuado para que las fuerzas industriales abogaran por la consolidación de las industrias ya establecidas, y dispusieran del arsenal de las políticas económicas en su beneficio a costa del desarrollo industrial futuro.”⁶

En la década del 70, García & Jayasuriya (1997), resumen el comportamiento de los aranceles y la política exterior en el país:

“Durante la década de 1970 y 1980, Colombia perdió la oportunidad de liberalizar el comercio y crecer más rápido sin caer en problemas de cuenta corriente. El arancel promedio en 1985 era 85%, lo que significó un impuesto a las exportaciones de 75%. El incremento en las restricciones a las importaciones en 1982-84, diseñado para reactivar la economía, en realidad puso al país en una senda de menor crecimiento. Irónicamente, dichas restricciones crearon las bases para la liberalización que tuvo lugar durante las administraciones Barco y Gaviria (especialmente). Así, el gobierno eventualmente tuvo que cambiar su política

⁶ Ortiz, C et al. (2009). Transformación industrial, Autonomía tecnológica y Crecimiento Económico: Colombia 1925-2005.

comercial para acelerar el crecimiento y lo hizo de manera radical en 1991”

La liberalización de la economía y la apertura económica, se veían necesarias para darle salida a los problemas internos y sobre todo a un desarrollo que se veía estancado. Ahora, las exportaciones han ocupado uno de las principales tareas para que se dé el crecimiento, la productividad multifactorial creció, reversando la tendencia observada en los 1980s, y también ha aumentado el valor agregado por trabajador.⁷

Para la sexta y última etapa, la “apertura”, Ochoa (1998) señala que

“A partir de 1986 y hasta 1989 se adoptaron medidas que se han considerado como una primera etapa de ajuste gradual de la economía en un tímido proceso de liberación comercial, representado más en la flexibilización de los instrumentos de control a las importaciones, sin hacer cambios en el modelo económico preexistente (Modelo de Sustitución de Importaciones). En este periodo se redujeron los aranceles para un buen número de productos, así como los subsidios a las exportaciones y, se adelantó un programa de liberalización gradual de las importaciones. A partir de 1990, Colombia comenzó el proceso de apertura. Cabe anotar que aunque fue concebido, en un primer momento, como un proceso gradual que permitiera adaptar las estructuras internas al nuevo modelo de desarrollo, finalmente, la opción fue la de acelerar el proceso. Entre otras medidas, se destacan la reducción de los aranceles promedio, la transformación de la estructura comercial institucional del país, la aceleración de la devaluación y, la adopción de medidas anti-dumping.

En 1990, Colombia inició un proceso de apertura que supuso la revisión de la normativa existente y la adecuación del tema institucional en materia de comercio, encaminadas a dar

⁷ Echavarría, J & Villamizar, M. (2006). El Proceso Colombiano de Desindustrialización

soporte al nuevo modelo económico basado en el mercado.”

Aquí se evidencia un cambio en la estructura económica del país, y ese giro que se veía necesario desde hacía mucho tiempo. Esa transformación, trajo cambios como lo sugiere Rocha⁸ (et al., 2000) a continuación:

“El programa de apertura económica comprendió una serie de reformas al marco del comercio exterior tendientes a reducir el sesgo antiexportador, resultado de sobrecostos administrativos. Para este efecto se eliminó el régimen de licencia previa, se disminuyeron significativamente los aranceles y se flexibilizó el régimen de control de cambios. En este contexto las reformas tenían entre sus objetivos el impulsar la internacionalización de la economía a través de la promoción de exportaciones.”

Todo lo anterior encaminado a suplir las exigencias de la comunidad internacional, como lo menciona Jaramillo⁹ (1992) “En este proceso de liberación comercial, la expedición del programa de modernización de la economía colombiana no constituye más que otro paso hacia el logro de la desregulación del comercio exterior, formulada como objetivo de política económica por los organismos internacionales”

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA)

Con los procesos de globalización crecientes y la integración de las relaciones tanto comerciales como políticas de los países y de las regiones a nivel mundial, se hacen

⁸ Rocha, R. & Sanchez, F. (2000). Patrones de Inserción y Obstáculos Estructurales en los años 90

⁹ Jaramillo, A. (1992). La apertura económica en Colombia.

necesarios organismos o entes regulatorios, que además de coordinar también ejerzan un control sobre las operaciones económicas y comerciales que se llevan a cabo entre países. Los crecientes tratados bilaterales y multilaterales que benefician a los países negociadores, a la vez, crean la necesidad de diferenciar los procedimientos aduaneros para las mercancías provenientes de países con acuerdos, países sin acuerdos y los diversos niveles de acuerdo (acuerdo regional, acuerdo directo, etc.).

En el contexto del Comercio Exterior, estos entes de coordinación y control tienen el objetivo de incrementar la eficiencia de las operaciones y administraciones aduaneras. Lo que se busca en la integración de las relaciones internacionales y los procesos de globalización es desarrollar estándares globales, es decir, patrones a seguir, que permitan una identificación fácil de las mercancías provenientes de los diferentes países y de las normas que aplican logrando un ahorro en términos de tiempo y de dinero.

Es así, como en 1952 nace la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera que actualmente cuenta con 177 países miembros, siendo la única organización intergubernamental enfocada exclusivamente a cuestiones aduaneras. Su misión es lograr la eficiencia en la administración aduanera de manera que contribuya al bienestar económico y a un entorno aduanero transparente a favor de la defensa del comercio internacional lícito y en contra de las actividades ilegales.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) se reconoce por desarrollar modelos que se siguen a nivel global, por procurar la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros y la seguridad en la cadena de suministro, además de su trabajo en la facilitación del comercio internacional y en el cumplimiento de las actividades aduaneras, así como por

las iniciativas en la lucha contra la falsificación y la piratería, por su promoción de la integridad comercial y por sus programas para el fortalecimiento de capacidades de las aduanas.

Además la Organización Mundial de Aduanas (OMA) administra los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre Valoración Aduanera¹⁰ y Reglas de Origen¹¹ y mantiene la Nomenclatura del Sistema Armonizado¹² para mercancías. Lo anterior precisamente para estandarizar los procesos además de facilitar los procedimientos de importación y exportación, dadas las diferencias en los tratados comerciales entre países y entre regiones, y las concesiones que se dan en las negociaciones tanto individuales como grupales.

COLOMBIA EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

Colombia entra a hacer parte de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) mediante la ley 10 de 1992 con la intención de adoptar el mismo diseño dentro de la comunidad andina y

¹⁰ Los derechos de aduana pueden ser específicos, ad valorem, o una combinación de ambos. Ver “Información Técnica sobre la Valoración en Aduana” de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹¹ Las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Las prácticas de los gobiernos en materia de normas de origen pueden variar considerablemente. Si bien se reconoce universalmente el criterio de la transformación sustancial, algunos gobiernos aplican el criterio de la clasificación arancelaria, otros, el criterio del porcentaje ad valorem, y otros, incluso, el criterio de la operación de fabricación o elaboración. Ver “**Información técnica sobre las normas de origen**” de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹² El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, es un sistema estructurado en forma de árbol, ordenado y progresivo de clasificación, de forma que partiendo de las materias primas (animal, vegetal y mineral) se avanza según su estado de elaboración y su materia constitutiva y después a su grado de elaboración en función de su uso o destino. Ver “El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) en Guía del Arancel.

el resto de América Latina. Buscando impulsar la cercanía latinoamericana al ámbito aduanero internacional y a su núcleo: la OMA.

La organización tiene una competencia exclusiva en materia de aduanas, por ello, Colombia se integra con la misión de mejorar la efectividad y eficiencia en temas como recaudación de ingresos, facilitación del comercio, elaboración de estadísticas del comercio y protección a la sociedad de manera que contribuye a mejorar el bienestar económico del país.

El documento de Aduanas en el Siglo XXI (C21), aprobado durante las sesiones de la Comisión Política General y del Consejo de la Organización Mundial de Aduanas en junio del 2008, establece varios postulados como fundamento de capacitación a las aduanas a nivel mundial para mejorar sus operaciones. Estos postulados son:

Aduanas mundialmente interconectadas; mejor control coordinado de fronteras; control de riesgo basado en inteligencia; asociación aduanas – empresa, siendo éste el marco que estructura la figura del Operador Económico Autorizado (OEA); aplicación de métodos, procedimientos y técnicas modernas de trabajo; tecnologías y herramientas instrumentales; facultades esenciales, las cuales hacen referencia a las facultades con que cuenta la aduana en la lucha contra el crimen organizado; servicio profesional, bajo el entendido que las aduanas están prestando un servicio a favor del comercio y como tal, deben actuar bajo parámetros de servicio al cliente; fortalecimiento de capacidades; integridad.

Ahora, el C21 también presenta algunas recomendaciones dentro de las cuales se resalta la relacionada con que la Organización Mundial de Aduanas debe enfocar sus esfuerzos en las normas del Operador Económico Autorizado, recopilando y comparando programas y,

trabajando, principalmente, en las directrices adecuadas para los países en desarrollo y menos desarrollados.

DATOS RELEVANTES Y PAÍSES QUE LA CONFORMAN

Países Miembros: 177

Idiomas Oficiales: Inglés y Francés

Sede: Bruselas, Bélgica

Presupuesto: 15 Millones de €

Tradiciones Democráticas: 1 Miembro 1 Voto

Figura 1. Países Miembros de la Organización Mundial de Aduanas



● Este y Sur de África	● Norte de África, Cercano y Medio Oriente
● Europa	● Américas y el Caribe
● Asia Pacífico	● África Central y Occidental

Fuente: Organización Mundial de Aduanas

En la región de las Américas y el Caribe hay actualmente 31 miembros:

Tabla 2. Países Miembros de la Organización Mundial de Aduanas en las Américas y el Caribe

ARGENTINA		CUBA		PANAMÁ	
BAHAMAS		ECUADOR		PARAGUAY	
BARBADOS		EL SALVADOR		PERÚ	
BELIZE		GUATEMALA		REP. DOMINICANA	
BERMUDA		GUYANA		SANTA LUCÍA	
BOLIVIA		HAITI		TRINIDAD Y TOBAGO	
BRASIL		HONDURAS		ESTADOS UNIDOS	
CANADA		JAMAICA		URUGUAY	
CHILE		MÉXICO		VENEZUELA	
COLOMBIA		ANTILLAS HOLANDESES			
COSTA RICA		NICARAGUA			

Fuente: Organización Mundial de Aduanas

PAÍSES RELEVANTES EN MATERIA ADUANERA

Para el inicio de la década de 1990, cuando iniciaban los procesos de cambios profundos de las aduanas, específicamente en América Latina donde sus gobernantes estaban enfocándose en la apertura al comercio exterior con otros países, la llegada de una organización como la Organización Mundial de Aduanas con sus estándares fue acogida primero por Argentina y Perú. Son estos dos, los primeros países en abordar la reforma y modernización de sus aduanas.

Pero en los procesos de integración de los demás países latinoamericanos a esta organización, se siguieron destacando un grupo de países por la implementación eficaz y eficiente de los modelos propuestos por la máxima autoridad en materia aduanera (la

Organización Mundial de Aduanas). Fueron Perú, Argentina, Chile y Brasil los países cuyos logros materia aduanera, los hicieron destacar entre los demás procesos de la región. Cambios en el personal operativo de las aduanas, requerimientos de trámites y procedimientos (conjunto de trámites), control sobre los manifiestos de carga, valoración de la mercancía, transmisión y acceso a la información entre países miembros y finalmente el ordenamiento, la simplificación y profesionalización de las partes que integran una aduana (normas tributarias, procedimientos, recurso humano).

MODELO CEPALINO DE SUSTICIÓN DE IMPORTACIONES

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los mercados latinoamericanos quedaron expuestos a los sucesos y cambios que se presentaron en Europa, y los diferentes procesos económicos fueron moldeando el creciente proceso de globalización. Sin embargo, tanta exposición, dejó ver la etapa crítica por la que los países de esta parte del mundo pasaba, donde la balanza de pagos registraba cifras alarmantes, en especial la cuenta corriente que registra las transacciones comerciales, debido a que la guerra se había consumido todos los recursos financieros y la demanda de los productos que se exportaban, caía de manera abrupta, desequilibrando el diario vivir de las naciones, y las importaciones crecían por el desarrollo urbano de los centros económicos de cada país.

Es así, como a partir de 1950, en el periodo de la posguerra, las repúblicas latinoamericanas se enfrentaron a una disyuntiva: optar por el modelo de desarrollo hacia adentro que redujera la vulnerabilidad a los choques externos, propuesto por la CEPAL (Comisión Económica para

América Latina y el Caribe), o adoptar un modelo guiado por el crecimiento de las exportaciones, intensificándolas y diversificándolas, planteado por el FMI (Fondo Monetario Internacional). Para nuestro análisis tendremos en cuenta el modelo Cepalino que practico Colombia en el siglo pasado

De esta manera, los países que habían constituido una base industrial en el inicio de siglo, decidieron el modelo hacia adentro, pues una serie de choques negativos que habían expuesto el sector exportador de cada economía, provocaron una enérgica reacción contra el crecimiento guiado por las exportaciones y un considerable apoyo a las políticas que favorecieron a la industrialización. Dentro de estos estados se encontraban Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Colombia.

En este orden de ideas, es preciso resaltar que para la década de 1950, en esos países, la industria era el sector vanguardia y la demanda no dependía del sector exportador, esta autonomía pareció haber creado las condiciones necesarias para una política de industrialización basada en el mercado interno. Este modelo enfocado “hacia adentro” se basó en las manufacturas, pero no se descuidaron otras actividades vinculadas al mercado interno, como la construcción, los transportes y las finanzas, pero se vio que la base de la pirámide se asentaba fuertemente sobre los establecimientos industriales que habían surgido en un mercado protegido de las importaciones.

Para lograr establecer dicho modelo, hace falta que el gobierno juegue un rol proactivo, y así, los gravámenes aduaneros consistían en tipos de cambio múltiples, cuotas, permisos de importación y prohibición absoluta algunas veces. Por ello la primera tarea era la protección a

la industria. Como consecuencia, se impusieron pesadas cargas en los precios que asumían los consumidores.

A pesar de toda esta ayuda a la industria interna, ésta padecía dos limitaciones: no tuvo acceso al financiamiento para apoyar inversiones y existía una falta de tecnología la requerida. Protegido contra la competencia internacional, gran parte del sector industrial era al mismo tiempo de alto costo e ineficiente, dichos altos costos no solo se debieron por la necesidad de pagar por los insumos importables más caro que al precio mundial, sino también, porque el mercado interno solía ser muy pequeño para sostener empresas del tamaño óptimo. Por esta razón, los gobiernos se preocuparon por atraer industrias extranjeras, pero a falta de inversiones del sector privado se organizaron empresas de propiedad del estado en infraestructura vial y energía

Para la década de 1960, los países que adoptaron este modelo, habían visto crecer la participación de las manufacturas en el Producto Interno Bruto (PIB) al mismo nivel de los países industrializados. No obstante, la falta de dinamismo de los ingresos por exportación podría no haber tenido importancia si este modelo hubiese logrado eliminar la necesidad de importaciones pero no fue así. La necesidad de suprimir importaciones para proteger la balanza de pagos produjo grandes distorsiones en la economía.

Por otra parte, los países que miraban hacia afuera, tenían un desarrollo de sus economías guiado por las exportaciones y donde la producción, el ingreso, el empleo y el ingreso público estaban muy correlacionados con los altibajos de los productos primarios de exportación, el sector industrial era débil.

Culminando, se podría deducir que los objetivos explícitos del modelo Cepalino, eran contribuir al desarrollo económico y social de América Latina, coordinar las acciones dirigidas a su promoción y reforzar las relaciones de los países latinoamericanos entre sí y con los demás. El modelo desempeña la modalidad específica de la inserción internacional de las economías, es decir, su estructura de especialización y la dependencia de flujos inestables de capital.

MARCO NORMATIVO

En un marco de inmersión a la economía mundial, Colombia ha tenido un proceso de desarrollo de comercio exterior desde la época de la Independencia, mientras que se ha construido la actual República. Dicho proceso encabezado por la Elite colombiana de la época poscolonial, se dirigió al sector agroexportador y minero, en el que productos como la quina, el cacao y oro marcaban la parada en los puertos del país, los anteriores que se venía sacando del territorio de la Nueva Granada desde épocas anteriores. Sin embargo, el producto que a lo largo del siglo va a salir a relucir por el trato que recibió y las consecuencias que se pudieron observar, fue el tabaco.

Seguido a esto y posterior al proceso de independencia, entiéndase el periodo comprendido entre 1810 y 1830, se conservaba una tendencia al proteccionismo, al monopolio de los mercados de los productos antes mencionados y a políticas extractoras de renta para un Estado en formación. El tabaco era el mejor ejemplo de estas características, pues era explotado por las personas que tenían la capacidad económica para solventar el negocio a pesar de las tarifas arancelarias en las aduanas. Bajo estos hechos, era inevitable la presencia del contrabando

como práctica comercial cotidiana; según Muriel Laurent (2009), en 1824, José María del Castillo y Rada, el ministro de Hacienda, calculó que 60% de las mercancías que se importaban no estaban pagando los aranceles.

De la misma forma, Aníbal Galindo (1978) menciona que desde 1831 hasta 1846 prevalecieron ideas proteccionistas en la Nueva Granada, aunque se vieron esfuerzos por ir eliminando parcialmente algunos impuestos. Esta ideología provenía del proteccionismo europeo – continente que se encontraba en una serie de cambios geopolíticos y socioeconómicos en cuanto a su sistema de producción – y se pretendían poner en práctica en suelo americano. Luego, en 1847 arribaron ideas provenientes de Gran Bretaña en el mandato de Tomas Cipriano de Mosquera, quien marcó la época de la libertad comercial con la Ley del 14 de julio del mismo año. Es aquí, donde se ve el primer brote del libre comercio en la economía colombiana, y pone el punto de partida para las reglamentaciones y particular vigilancia estatal del comercio exterior.

En el siguiente año, quedó abolido el sistema protector y restrictivo que se había impuesto en la Ley del 5 de julio de 1845, en la que se presentaba un sistema de tarifas complicado y de carácter arbitrario, lo que impulsó la llegada de buques de otros territorios al país. Y solo hasta 1848 con la Ley del 23 del mayo, se logra la liberación de la producción y comercialización del tabaco.

Por consiguiente, dicha liberación del tabaco permitió la creación de empleo, la generación y desarrollo de actividades conexas con el cultivo y comercialización de esta planta. A pesar de esto, se vieron hechos totalmente diferentes en otros mercados donde no existía esa

liberación, como en el mercado de las telas de algodón donde continuaba el contrabando con significativas e importantes cifras en dicho siglo.

Pese a este primer intento de apertura del país al comercio exterior, la incipiente formación estatal no contribuyó a acrecentar en gran manera los beneficios del librecomercio. Jorge Orlando Melo (1979) resalta que: “consideraciones fiscales hicieron menos clara la situación, y durante la década del 50 se hicieron alzas aduaneras en varias ocasiones; la tendencia y el esfuerzo sin embargo, iban en el sentido de mantener una situación de bajas tarifas, aplicadas únicamente con criterio fiscal. En 1861 se hizo una reforma sustancial al sistema de derechos de importación, al dejar de cobrarse los impuestos según el valor de los productos traídos al país y aplicarse una tasa sobre el peso bruto de las importaciones.”

Sin duda alguna, la economía colombiana creció con ayuda de las exportaciones quienes se expandieron entre 1850 y 1880, con un ritmo relativo. En la década posterior, existió un proceso de abandono a la política de apertura comercial, encabezado por el presidente Rafael Núñez del Partido Nacionalista, quien pensaba que el libre comercio era el causante de todos los males económicos de la nación y demandaba preferencias proteccionistas que se verán expuestas en la Ley 36 de Octubre de 1886, en la que se decide elevar de manera general los impuestos y derechos aduaneros.

Acto seguido a esto, y luego de la guerra de los mil días, la economía colombiana entró en un periodo de cifras poco alentadoras y preocupantes, pero las exportaciones se habían incrementado gracias al cultivo de café. El grano lidero el despegue de las exportaciones, sin embargo la balanza comercial mostraba una alta tendencia deficitaria por todo lo que se tuvo que comprar para reponer lo que había dejado la guerra.

Particularmente, el café propicio la apertura de vías de comunicación e infraestructura tanto para su mismo desarrollo como para actividades contiguas, a esto se le adhirió los estímulos gubernamentales con las reformas arancelarias de 1903, 1905 y 1913, quienes protegieron el trigo, el azúcar, la manteca, el arroz y el algodón; desde 1906 se redujeron los derechos de importación para los abonos químicos y el utensilio agrícola, como motores de tracción, calderas, semillas, depuradores sulfúricos; quedaron exentos, en 1907, todos los abonos químicos y sus bases, es decir, los fosfatos de cal, superfosfatos y sales de potasa, y se exceptuaba del recargo arancelario al alambre de púas.

El anterior auge cafetero duró hasta 1930. La crisis de años pasados, había afectado la economía mundial y con esto el sector externo del país. La decisión fue protegerse ante los coletazos negativos de la crisis y en la administración del presidente Enrique Olaya Herrera, se expide la Ley 62 de 1931 que contiene un arancel aduanero con motivos de salvaguardar la naciente industria nacional, algo distinto a lo que se postulaba en el siglo XIX que se tomaba esta política basándose en el carácter fiscal del Estado. Esa misma Ley procuraba un régimen estricto de licencias de importación y exportación, lo que más adelante desembocara en un sistema mixto de sustitución de importaciones.

Posteriormente, solo hasta 1964 hubo tan sólo tres reformas arancelarias a destacar, la de 1950 (decreto 2218), la de 1959 (decreto 1345 y 1346 de 1959) y la de 1964 (decreto 3168). La primera reforma reorganizó la Dirección General de Aduanas y creó la Sección de Valor y Estudios Económicos adscrito al departamento de Arancel para que las entidades públicas, oficiales, semioficiales y privadas se obligaran a suministrar la información que se les solicitara sobre el valor declarado de las mercancías, con el fin de realizar los ajustes pertinentes en caso de una subfacturación. La segunda, consistió en sancionar el nuevo arancel

de aduanas con un espíritu muy proteccionista explicado, por la crisis cambiaria, sin dejar el deseo de proteger la industria nacional y estimular su crecimiento. Desde ese momento los períodos con incrementos en protección se van a alternar con los intentos de liberalización del comercio. La tercera, consistió en la expedición de un decreto en el que se establece un nuevo arancel de aduanas y se adopta la nomenclatura internacional de Bruselas.

Más tarde aparece el Decreto-Ley 444 de 1967 en el cual se establecen los primeros parámetros de la práctica Internacional en Colombia. Dentro de los principales puntos de la Ley se encuentra el Plan Vallejo, el manejo gubernamental de las exportaciones, manejo del oro, manejo de las relaciones internacionales, régimen especial de exportaciones, régimen especial de importaciones y las funciones básicas del Banco de la República.

Luego, aparece la “Ley cuadro en materia de aduanas” o Ley 6 del 16 de septiembre 1971, le dio al gobierno una herramienta ágil que le permite adaptar la tarifa aduanera a las diferentes circunstancias de nuestra economía. Le permite actualizar la nomenclatura, también pudo derogar o restringir exenciones de derechos arancelarios de importación. Sin embargo no regulaba de manera íntegra el comercio exterior.

Asimismo, por la necesidad de adaptar el país al acelerado proceso de globalización, se sanciona la Ley 48 del 20 de diciembre de 1983, que buscaba la compendio y unión de la legislación existente; se regulaban los regimientos generales y se le daba un papel activo al gobierno para ejercer su potestad. Dicha Ley suscitaba la diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, facilitar el desarrollo de tratados internacionales y acomodar la legislación colombiana a los cambios internacionales.

A continuación, en el periodo de nueva constitución y de apertura económica, se promulga la Ley 7 del 16 de enero de 1991 como Ley marco de comercio exterior en el país, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior (quien asume funciones de dirección, coordinación, ejecución y vigilancia de la política comercial a nivel internacional), se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. Ésta, como lo dice Gamboa (2005) “estaba orientada a la superación del modelo tradicional de desarrollo fundado en la sustitución de importaciones, la protección a la industria y los estímulos y subsidios a los exportadores”. Un año más adelante, se modifica el régimen de importación mediante el Decreto 1909 del 27 de noviembre 1992, el cual provee la reglamentación ordinaria para este procedimiento.

Por último, se tiene el Decreto 2685 de 1999, el actual Estatuto Aduanero con 114 modificaciones, algunas estipuladas en los siguientes decretos: Decreto 2101 de 2008 (Proceso de Arribo de mercancía), Decreto 1530 de 2008 (Proceso de Exportaciones), Decreto 2883 de 2008 (Modificación a las Agencias de Aduanas), Decreto 1446 de 2011 (Ajustes al Régimen Aduanero), Decreto 2245 de 2011 (Régimen Sancionatorio Cambiario), Decreto 2645 de 2011 (RUT), Decreto 3568 de 2011 (OEA), Decreto 0019 de 2012 (Ley Anti-trámites), Decreto 0380 de 2012 (Comercializadora Internacional)

CONTEXTO HISTÓRICO

El desarrollo actual del comercio exterior responde a la búsqueda de beneficios comerciales y políticos entre los Estados, sin embargo este proceso se da sujeto a los diferentes cambios en el entorno global respecto a factores políticos, económicos, comerciales y sociales. Dentro de este marco se encuentra Colombia, que a través de la historia ha perseguido una mayor inserción al mercado mundial, respaldando al libre comercio y consiguiendo una amplia agenda de negociación. Es preciso decir, que el proceso de Apertura Económica formalizado en la Ley 7 del 16 de enero de 1991, se caracterizó por la reducción de aranceles, la apertura a la inversión extranjera, la integración regional y un plan de modernización de la infraestructura que se adecue a los requerimientos internacionales. Adicional a esto, se creó el Ministerio de Comercio Exterior, para establecer los lineamientos ejecutivos y prácticos con los cuales lograr el posterior desenvolvimiento económico de nuestro país en el campo internacional.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA

Para entender las decisiones tomadas por el gobierno nacional, es necesario hacer un recuento de los procesos históricos que se desarrollaron en Colombia y determinar cómo influyeron en la estructuración del comercio exterior y su situación actual.

La historia económica de Colombia se subdivide en cuatro grandes etapas: la economía colonial, la economía agroexportadora, la nueva era liberal (compuesta por la economía cafetera y el modelo de sustitución de importaciones) y la apertura económica.

En la primera, la principal actividad económica era la minería, funcionando como motor de las demás actividades que la rodeaban (cultivos de productos agrícolas y artesanías). En esta época, Colombia era explotada por el yugo español, quienes por medio de un régimen de dominación y las tendencias europeas mercantilistas, decidieron buscar, explotar y exportar el oro del territorio americano. Se podría decir que la actividad aurífera fue el primer recurso de exportación colombiano. Este metal era el precursor del “Primer Capitalismo Europeo” y era predispuesto a las arcas de la Corona Española para la posterior financiación de guerras que contribuyeran a la conquista del Atlántico, que estaba en poder de los ingleses.

Dicho recurso minero, en el primer “Ciclo del Oro”, repercutió en la reducción de la población indígena por las vías de hecho en que se consiguieron la adjudicación de terrenos en las montañas colombianas (violencia y sometimiento), a tal punto de lograr una catástrofe demográfica. Es así como la mano de obra se dedicaba a la minería en condiciones precarias y con tecnología casi nula, dejando en segundo lugar el trabajo de la tierra y la producción agrícola, a pesar de que los colonizadores insertaron productos para el autoconsumo.

En la segunda etapa, la de la economía agroexportadora, se dio una sobreexplotación de los terrenos, dejando poco mineral para trabajar y generando un exceso de mano de obra (contrario a lo que sucedió en la primera etapa); es aquí donde se logra la primera integración entre la minería y la agricultura, debido que se debían suplir las nuevas necesidades de la población, que estaba experimentando un crecimiento después de esa dura caída en la época

de La Colonia, además de que llegaban constantemente embarcaciones con negros esclavos desde África para trabajar.

Durante esta época (principios del siglo XIX) existía un incipiente sistema de transporte, con muy pocas vías y con un desarrollo muy precario de las vías construidas, sumado esto a la difícil topografía colombiana, y el poco desarrollo de los mercados internos. Todo esto, dio como resultado el desarrollo de una economía mercantil local que consistía básicamente en la producción para mercados solamente locales sin intenciones de expandirse a más zonas ni de mejorar la productividad. De manera que se utilizaba la tierra de manera extensiva, sin aprovechar todo su potencial, donde la forma de retribuir al trabajador por su mano de obra era en especie y no en forma de salario, en haciendas y minas. Es en este momento de la historia, donde se empieza a desarrollar una lógica precapitalista en el territorio colonizado.

En cuanto a la importación, el comercio exterior de esclavos fue el primer proceso de importación y de reexportación de mano de obra que era dedicada a la explotación de minas para el beneficio español, su principal entrada se daba por el puerto de Cartagena.

En la etapa de la economía de la Nueva Granada, el comercio más lucrativo era el de los esclavos negros, y se perseguía un monopolio de la corona en las actividades económicas de la época, prohibiendo muchas veces los sitios de mercado y envíos para evitar el contrabando. Se tenía la necesidad de un desarrollo exportador, debido a la economía mercantil, ahora presente por la manera de la articulación al mercado mundial.

El motor económico siguió siendo el oro, el cual llegó a representar casi el 100% de las exportaciones hasta 1780, decayendo paulatinamente al 90% y dando paso a los productos agrícolas como el algodón, el azúcar, el tabaco, la quina y los cueros. Pero es el mismo oro, el

sector inductor de los otros campos del desarrollo económico, dado que impulsó el comercio externo e interno, el desarrollo agrícola, ganadero y manufacturero, ya que se habían generado focos de demanda en aquellas zonas auríferas que tenían que ser suplidas. Se seguía con el sistema de autoconsumo en los núcleos urbanos ya establecidos, y con las bonanzas efímeras de los productos antes nombrados, se produjo una racionalización de los nuevos empresarios, dentro de un marco de debilidad estatal e institucional.

Por otra parte, en Europa, bajo el mandato en la corona del rey Carlos III se activó el comercio español con las colonias americanas atenuando las prácticas monopolísticas, además del comercio entre las colonias. Es así como se abren nuevos puertos como el de Santa Marta y Riohacha, se establece un estatuto donde se rebajan los derechos de importación de Artículos textiles y se da la libertad al transporte de mercancías, sin embargo este fue aprovechado por el contrabando, ayudado por la corrupción de funcionarios y comerciantes y que surgió paralelo al comercio de esclavos.

En esta segunda etapa, era notoria una herencia colonial que había dejado inconvenientes para solucionar. Colombia estaba enmarcada en dos modelos, una herencia colonial y una naciente burguesía, el primero deseaba reconstruir los fundamentos coloniales (relaciones serviles y no retribución a la mano de obra) y el segundo romper las trabas al desarrollo moderno (buscaban aumentar la producción y la productividad). A fin de cuentas, gana el segundo modelo, el cual se oponía al proteccionismo y a la intervención del estado, defendía la empresa privada y los esfuerzos de industrialización.

Respecto al Estado, existió una preocupación constante sobre la reactivación económica pero era necesario tener en cuenta la solución de algunos de los problemas que habían dejado

los procesos de configuración económica y política de Colombia. Entre ellos, la consolidación de la paz y la unión nacional como condiciones mínimas para un desarrollo; la estimulación de la agricultura (cacao, trigo, algodón); mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos y proceder a mejorar la infraestructura para ampliar el espacio mercantil.

De esta manera, el comercio en la nueva era liberal se caracterizó por situaciones evidentes en el sector rural, como la restricción a la movilidad de la tierra y de la mano de obra, los altos costos de transporte y la fragmentación regional de los mercados, un alto número de productores para el autoconsumo y una forma de articulación al mercado internacional basada en el aprovechamiento de bonanzas efímeras (altos precios internacionales y productos fáciles de producir).

Todo esto fue parte del crecimiento del comercio exterior en Colombia, particularmente de las exportaciones en una menor proporción que las importaciones. Bajo el contexto político, Colombia obtiene una indemnización por el territorio panameño de US\$25.000.000, por parte de Estados Unidos. Esto sumado al resultado del aumento en la recaudación de impuestos por el creciente comercio exterior, especialmente en bienes agrícolas de exportación y los centros urbanos, es lo que provoca que el Estado pueda funcionar como base de desarrollo económico por medio de las reformas e inversiones en bienes y servicios públicos a mediados del siglo XIX, acompañado también del desarrollo ferroviario incipiente que permitía mayor conexión entre las regiones anteriormente aisladas y crecimiento comercial, incentivando al sector externo, que para ese entonces concentraba su atención en el café.

Abriendo la tercera etapa, la de la economía liberal (divida en dos partes) en cuanto al sector privado, el crecimiento industrial se dio en gran parte gracias a la transferencia de

recursos hacia las empresas más dinámicas por parte de otras actividades económicas. Este crecimiento de la industria tuvo una base regional diversificada. Es entonces necesario recalcar que el mercado de bienes se amplió durante la fase de desarrollo pero se abastecía en gran medida con las importaciones (bienes extranjeros) para aliviar la inflación presentada después de la Guerra de los Mil Días (indemnización de Panamá). Se dio una reducción en los bienes de consumo que se compensó con el aumento en los bienes intermedios y de capital, lo que incentivó una mayor industrialización. Además la separación de la producción y comercialización produjo una independencia de los precios internacionales y se comenzó a dar un cambio hacia una mentalidad de acumulación de capital que posteriormente se convertiría en inversión.

Así, la integración de Colombia en el mercado mundial fue cada vez mayor, con una capacidad de endeudamiento e intervención estatal creciente que favorecía el cambio estructural en las condiciones que en ese entonces eran de escaso y lento desarrollo. Logrando, con la adopción del café como estabilizador de comercio internacional, bajar la magnitud de los impactos que tenían las fluctuaciones de precios internacionales sobre la producción nacional. El grano en el inicio del siglo XX, vio su auge y se convirtió en el nuevo motor del comercio exterior. Se exportaba y con ese dinero se importaba los diferentes factores de producción para la reciente industrialización del país. Con el movimiento de capitales se ve necesario un ente organizador del mercado financiero en Colombia, y como respuesta a esto surge la Misión Kemmerer.

De este modo, motivado por el caos monetario que vivía Colombia, el gobierno del presidente Carlos E. Restrepo (1913) decidió contratar los servicios de la casa Dreyfus y Cia. de París para crear en Colombia un banco de emisión que llevaría el nombre de Banco de la

República, pues se había demostrado que su ausencia en la economía colombiana era lo que había causado la usura que tanto daño le hacía al país. Dada la enorme presión de los bancos locales (ver tablas 1, 2 y 3), en zonas como Bogotá y Antioquia y los grandes usureros nacionales, esta iniciativa se revocó hasta 1922 cuando el Congreso del gobierno de Pedro Nel Ospina junto con el Ministro Enrique Olaya Herrera, contrataron una misión de técnicos financieros: el profesor Edwin Walker Kemmerer, quien encabezaría la misión con otros cuatro expertos: H. M. Jefferson, Fred Rogers Fairchild, Thomas Russell Lill y Frederick Bliss Luquiens, aceptados sin reparos por Olaya Herrera. Este quinteto de técnicos norteamericanos en finanzas y administración pública conformó la misión financiera conocida como Misión Kemmerer, por ser Kemmerer su jefe.

El trabajo de la misión Kemmerer se concretó en los siguientes proyectos, convertidos en leyes por el Congreso de la República:

1. Ley del Banco de la República, por la cual se organizó el Banco Emisor.
2. Ley sobre Establecimientos Bancarios, por la cual se creó la Superintendencia Bancaria.
3. Ley de Timbre, que reorganizó el funcionamiento de las Aduanas y estableció la Recaudación de Rentas Nacionales.
4. Ley de impuesto sobre la renta, que organizó el recaudo tributario.
5. Ley de Contraloría, que transformó la antigua Corte de Cuentas en la Contraloría General de la República
6. Ley sobre fuerza restrictiva del presupuesto, que limitó las facultades del Parlamento para ordenar el gasto público y dejó esta iniciativa en manos del Poder Ejecutivo.

Vemos entonces, que a partir de la independencia de la corona española, Colombia empieza a experimentar una serie de cambios estructurales en todas las esferas, tanto social como política y por supuesto, económica. El nivel de actividad comercial al extranjero aumentó y aunque al inicio del siglo veinte (1900-1920) se dio un crecimiento muy tenue, éste fue ciertamente mayor al que se presentó durante la colonia (ver Figura 1). Después de la creación del Banco de la República (Misión Kemmerer), se empiezan a producir cambios en la normatividad y en la presencia del Estado no solo en las actividades de comercio exterior, sino también en inversión en obras y servicios públicos que va generando el desarrollo incipiente de un mercado interno que, hasta la época, estaba casi que totalmente desintegrado y se basaba en economías agrícolas locales. Esta inversión estatal, en conjunto con la expansión del mercado interno, hicieron posible el desarrollo de vías interregionales y también el desarrollo interno.



En este marco, se generan unas políticas proteccionistas a partir de la mitad del siglo XX para los sectores en vías de industrialización, es decir, comienza a estructurarse un modelo mixto de sustitución de importaciones porque así como se protegen los sectores en desarrollo colombianos para que no sean atacados por los competitivos productos internacionales, también se incentivan las exportaciones para ampliar la participación colombiana en el exterior. Este nuevo modelo está dividido en dos partes: primero, la sustitución de importaciones que surge en los años treinta y se extiende hasta 1967 y la segunda que empieza al amparo del Decreto 444 de 1967. En dicho modelo la industria colombiana, aunque no abandona todavía el carácter sustitutivo de las importaciones, genera incentivos a la exportación de manufacturas.

Para entender la primera parte del modelo, hay que aclarar que en el periodo de 1930 a 1950, las situaciones de la economía habían obligado a los gobiernos latinoamericanos a adoptar toda una serie de medidas en defensa de su balanza de pagos. También, que la industria era el sector vanguardia y la demanda no dependía del sector exportador, esta autonomía pareció haber creado las condiciones necesarias para una política de industrialización basada en el mercado interno.

Sin embargo, son las secuelas negativas de la Segunda Guerra Mundial las que ponen a las repúblicas latinoamericanas a enfrentar una disyuntiva, elegir entre el Modelo de desarrollo hacia adentro que redujera la vulnerabilidad a los choques externos (apoyado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) y el Modelo guiado por el crecimiento de las exportaciones, intensificándolas y diversificándolas (incentivado por el Fondo Monetario

Internacional), y así, los países que habían constituido una base industrial (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) se decidieron por el modelo hacia adentro, pues una serie de choques que habían expuesto al sector exportador provocaron una enérgica reacción contra el crecimiento guiado por las exportaciones y un considerable apoyo a las políticas que estuvieron en pro de la industrialización.

El modelo hacia adentro se basó en las manufacturas. No se descuidaron otras actividades vinculadas al mercado interno, como la construcción, los transportes y las finanzas, pero se vio que la base de la pirámide se asentaba fuertemente sobre los establecimientos industriales que habían surgido en un mercado protegido de las importaciones. En esto consistió el Modelo de Sustitución de Importaciones, además de los gravámenes aduaneros, consistía en tipos de cambio múltiples, cuotas, permisos de importación y prohibición absoluta algunas veces. En Colombia se caracterizó por lo siguiente:

1. Las posibilidades de expansión y configuración intersectorial no solo dependían de la evolución del mercado interno, sino también de las fluctuaciones del mercado externo, pues estas fluctuaciones internacionales (no solo de bienes de consumo) sobre la inversión extranjera y los bienes de capital, se redujeron con la imposición de restricciones a las importaciones. De manera que los auges internacionales no se vieron reflejados en mayor inversión.

2. El mercado interno se expandió, generando más y mejor empleo, pero a su vez más inflación. Todo esto acompañado de procesos de urbanización que estimulaban la demanda de alimentos y servicios a nivel interno e interregional, expandiendo el consumo interno y

fortaleciendo dichos mercados. Existía, sin embargo, una limitación sobre los bienes intermedios y de capital debido al alto crecimiento del mercado interno de bienes finales.

A pesar de esas limitaciones, los gobiernos se preocuparon por atraer industrias extranjeras, pero a falta de inversiones del sector privado se organizaron empresas de propiedad del Estado en infraestructura vial y energía, y para la década de 1960, los 6 países que habían elegido este modelo veían crecer la participación de las manufacturas en el PIB al mismo nivel de los países industrializados. Pero ese crecimiento no fue por mucho, y esa protección contra la competencia internacional, daría unos resultados imprevistos, pues gran parte del sector industrial era al mismo tiempo de alto costo e ineficiente. Los altos costos no solo se debieron a la necesidad de pagar un precio más alto (respecto a los precios mundiales) por los insumos importados, sino también, porque el mercado interno era muy pequeño para mantener empresas del tamaño óptimo.

La falta de dinamismo de los ingresos por exportación podría no haber tenido importancia si este modelo hubiese logrado eliminar la necesidad de importaciones, pero no fue así. La necesidad de suprimir importaciones para proteger la balanza de pagos produjo grandes distorsiones en la economía. Sin embargo, todo esto incrementó los problemas de la balanza de pagos y de inflación.

En la siguiente parte, y ya basados en Colombia, el Estado pone en marcha el Decreto 444 de 1967, cuyo fin era responder a los problemas derivados de los permanentes sobresaltos en la balanza de pagos y para buscar una solución profunda al desajuste estructural del sector externo. Tres pilares básicos conformaron el Decreto mencionado: el control de cambios a las importaciones, el fomento a las exportaciones y el régimen de la inversión extranjera privada.

Era apremiante tomar un conjunto de medidas que, de una parte, racionalizaran el uso de las divisas y, de otra, crearan los incentivos necesarios para diversificar la base exportadora del país.

Después del fortalecimiento del mercado interno y del desarrollo de vías que hicieran más fácil las relaciones interregionales en el país, Colombia empezó a establecer relaciones comerciales con los países vecinos y a cambiar paulatinamente sus principales socios comerciales. Todo esto para mejorar la balanza comercial y seguir fortaleciendo la economía interna.

Con la creación de relaciones comerciales, surgió la necesidad de la integración latino americana, dando inicio a procesos de globalización y apertura de los mercados, que se formalizaron en nuestro país con el establecimiento de la Constitución de 1991.

Con la constitución de 1991 se inició la época de la apertura económica en Colombia, con una tendencia a la globalización incentivada por el comercio exterior.

Una vez analizado el desarrollo histórico del comercio exterior en Colombia con sus etapas y normativas más representativas, y a grandes rasgos mencionar los procesos por los que atravesó la actividad comercial y el desarrollo de infraestructura en el país, se procede a estudiar el comercio exterior desde la normatividad que lo rige, entendiendo la regulación de los procesos y procedimientos de la importación y la exportación de mercancías actualmente.

En el presente, el comercio exterior en Colombia está regulado por el Decreto 2685 de 1999 con sus más de 100 modificaciones. Pero desde el año 2011 se ha venido trabajando en la estructuración, aprobación e implementación del Proyecto de nuevo Estatuto Aduanero. Con este, se busca eliminar las ineficiencias en términos de tiempos, trámites y costos de las

operaciones aduaneras, acompañado de la acogida de estándares internacionales que facilitan e incentivan, en conjunto, el comercio exterior en el país.

COMPARACIÓN DEL DECRETO 2685 DE 1999 Y EL NUEVO ESTATUTO ADUANERO

Con la intención de identificar los cambios en la norma se realizará una comparación entre el Decreto 2685 de 1999 (actual estatuto aduanero) y el nuevo Estatuto Aduanero. Para esto, analizaremos los títulos del Estatuto en los cuales cambian algunas indicaciones, definiciones, procesos y procedimientos.

Se observarán dichos cambios en los Títulos I, III, IV, V, VII, XI, XIII, XIV, XV, XVII y XXI.

Título I: DISPOSICIONES GENERALES

Con relación al Decreto 2685 de 1999 que rige la legislación aduanera en Colombia, el nuevo estatuto aduanero en su Título I, presenta una serie de cambios en las definiciones necesarias para darle una adecuada interpretación a la norma, las cuales están contenidas en el Artículo 3.

Dentro de esas permutaciones, se pueden encontrar cambios de frases, nuevas definiciones (Acuerdo Comercial, Administración Aduanera, Archivo Electrónico, Carga, Coeficiente de Rendimiento, Contrabando, Cruce de Frontera, Digitalizar, Documento de Viaje, Documento Digitalizado, Documento Electrónico, Formalidades Aduaneras, Instalaciones Industriales, Mercancía Diferente, Operación Aduanera, Operación de Perfeccionamiento, Planilla de

Recepción, Prueba de Origen, Recargos, Recinto de Almacenamiento, Residente, Residuo, Retiro de las Mercancías, Transporte Combinado, Turista, Zona Franca).

Asimismo, cambio de nombres (Aforo por Inspección Aduanera; Declaración Aduanera por Declaración de Mercancías; Derechos e Impuestos a la Importación por Derechos de Aduana; Manifiesto de Envíos de entrega rápida o de mensajería expresa por Manifiesto Expreso; Manifiesto de Trafico Postal por Manifiesto Expreso; Mercancía de Restringida Circulación por Mercancía de Disposición Restringida; Reconocimiento de Mercancías por Reconocimiento de la Carga).

Además, inclusión de definiciones a las disposiciones generales (aviso de llegada, aviso de arribo, comercio ilícito, desperdicio, dispositivo electrónico de seguridad, productos compensadores).

De igual manera se eliminaron definiciones (Artículo Propio de Arte u Oficio de Viajero, Control Aduanero, Depósito, Empresas de Mensajería Especializada, Endoso Aduanero, Legalización, Liquidación Oficial, Mercancía Nacionalizada, Operación de Tránsito Aduanero, Operador de Transporte Multimodal, Paquetes Postales, Precinto Aduanero, Proceso de Importación, Provisiones de a Bordo para Consumo, Provisiones de a Bordo para Llevar, Régimen Aduanero, Reimportación, Requerimiento Especial Aduanero, Sociedades de Intermediación Aduanera, Disposición de Tránsito Aduanero).

Se agruparon los procedimientos de comercio exterior, los nuevos requerimientos en algunos casos, y se dio mayor claridad al complementar frases que ayudan a la buena interpretación de la norma.

Título III: SUJETOS DE LA OBLIGACIÓN ADUANERA

Continuando con el análisis, se hacen notorias en el nuevo Decreto, mudanzas en conceptos, por ejemplo, las agencias de aduana ahora son las sociedades de intermediación aduanera.

Más de fondo, se tienen nuevas disposiciones u órdenes (inspección previa de la mercancía que se somete a proceso de importación que se puede realizar después de haber presentado el informe de descargue e inconsistencias; aumento de requisitos generales para la autorización o habilitación de los operadores de comercio exterior en cuanto al registro aduanero; ampliación de restricciones para no dar la autorización como operador de comercio exterior; se otorgan más plazos para autorizaciones o habilitaciones, se extiende el número de obligaciones del transportador), que sugieren aumentos en costos para los integrantes de los procesos y barreras al perfeccionamiento de las prácticas aduaneras.

Título IV: DEL DESTINO ADUANERO

En esta sección del nuevo estatuto, hay una creación de Artículos (154, 155, 156), referentes al destino aduanero de las mercancías, las clases de destinos y el reembarque de las mismas.

Por medio de los anteriores Artículos, se da claridad a los usuarios de comercio exterior en cuanto a las condiciones que pueden darse en el destino de las mercancías que se introduzcan en el territorio aduanero nacional, y se presentan los diferentes lugares a los que el usuario puede optar ante algún incumplimiento en la recepción de sus mercancías y ejecutar un reembarque.

Título V: GENERALIDADES DE LOS REGÍMENES ADUANEROS

El cambio en este título es la reducción de Artículos contenidos y la abreviación del contexto, pues en el Decreto 2685 de 1999 inicia del Artículo 86 hasta el 236 y en el nuevo estatuto inicia en el 157 hasta el Artículo 197.

Título VII: SALIDA DE MERCANCÍAS DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

Aunque en el Nuevo Estatuto Aduanero no se hace mención detallada de cómo se realizará la autorización de embarque, se aclara que debe cumplir con todos los requisitos establecidos para su aceptación.

Se presentan cambios respecto a los documentos de soporte de la Solicitud de Autorización de Embarque. Uno de esos cambios es que en el Decreto 2685 de 1999 se menciona el requerimiento del "Mandato, cuando actúe como declarante una Sociedad de Intermediación Aduanera o apoderado", mientras que en el Nuevo Estatuto se hace referencia al 'poder' cuando no exista el endoso aduanero, según corresponda con cada caso individual. Otro cambio es que en el Nuevo Estatuto se menciona como uno de los documentos de soporte "la constancia de pago de contribuciones, retenciones o regalías en caso de que aplique".

Respecto a la Aceptación de la Solicitud de Autorización de Embarque, el Nuevo Estatuto menciona claramente cuáles son los requerimientos y especificaciones para lograr la aceptación de la solicitud de embarque, mientras que lo que hace el Decreto 2685 de 1999 es decir que en caso de que no se dé la aceptación, se informarán las causales (pero no dice el procedimiento para la aceptación).

En el Nuevo Estatuto se cambia el nombre del Artículo 363, pasa de ser una Autorización a ser una "Solicitud de Autorización". En el Decreto 2685 de 1999 el nombre del Artículo comprende "Autorización Global y Embarques Fraccionados", mientras en el Nuevo Estatuto se llama "Solicitud de Autorización de Embarque Global". La definición del Artículo en el Nuevo Estatuto no es clara para los Embarques Fraccionados, en el Decreto 2685 de 1999 se hacen estas especificaciones de forma clara en los párrafos.

Cuando se habla de Ingreso de Mercancía a Zona Primaria Aduanera, el Nuevo Estatuto no menciona cómo se hace ese ingreso mientras que con el Decreto 2685 de 1999 se "afora" una vez efectuado el ingreso.

Más adelante en el título, se tiene que el Artículo 368 cambió de nombre, de Inspección Aduanera, pasa a ser "Determinación de Embarque Directo o de la Diligencia de Aforo". Además se tiene que la inspección física en el Nuevo Estatuto es un Aforo físico pero no intrusivo.

En el Decreto 2685 de 1999, el Artículo se llama "Término para la Inspección Aduanera", en el Nuevo Estatuto se llama "Diligencia de Aforo". En el Nuevo Estatuto se realiza la descripción detallada del alcance de "Diligencia de Aforo", contrario a lo que pasa en el Decreto 2685 de 1999 donde no se realiza una descripción detallada del alcance de una inspección aduanera. Se da una Ampliación de 5 días para la realización de la "Diligencia de Aforo " según autorización.

En el Nuevo Estatuto Aduanero con el Art. 373 se unifican dos Artículos del Decreto 2685 de 1999: "Embarque" y "Embarque por aduana diferente". La definición de estos dos Artículos no presenta cambios respecto al Nuevo Estatuto Aduanero.

Respecto a la declaración de exportación definitiva, en el nuevo estatuto se da una definición más clara que en el Decreto 2685 de 1999. De manera similar se encontró que en el nuevo Decreto la ‘Solicitud de Autorización de Embarque Fraccionado’ se convertirá en ‘Declaración Aduanera de Exportación para Embarques Fraccionados’, únicamente para fines estadísticos, mientras que en el Decreto 2685 de 1999, los Artículos respecto a la normatividad de los embarques fraccionados se encuentran derogados.

En el Nuevo Estatuto Aduanero, respecto a la Exportación con Datos Provisionales, se menciona que "Dicho Termino podrá ser prorrogado en casos debidamente justificados"; en el Decreto 2685 de 1999 no se menciona esta opción. Explica cuál proceso se aplicará en caso de que no se realice la "Declaración con Datos Provisionales" en los tiempos establecidos.

Cuando se habla de la Declaración de Modificación en el Nuevo Estatuto Aduanero, la definición es amplia en comparación con Decreto 2685 de 1999, aclarando que el declarante podrá corregir el valor agregado nacional.

En el Nuevo Estatuto Aduanero, la ‘Exportación de Muestras Sin Valor Comercial’, unifica dos Artículos del Decreto 2685 de 1999 (Artículo 318 / Artículo 319). En el Nuevo Estatuto Aduanero, el Artículo 384 define el Valor FOB anual para ser clasificado como ‘Muestras sin valor Comercial’ (10.000 USD), mientras que en el Decreto 2685 de 1999 solo se menciona que es el monto que señale la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN).

Respecto a las excepciones de la exportación de muestras sin valor comercial, lo único que cambia es el nombre del Artículo pues el contenido de las restricciones sigue siendo el mismo. Pasa de ser “Excepciones” en el Decreto 2685 de 1999 a llamarse “Prohibiciones” en el Nuevo Estatuto Aduanero.

Para el Transporte de Café para Exportación, en el Nuevo Estatuto se unifican dos Artículos del Decreto 2685 de 1999 dando como resultado el Artículo 387, pero la definición permanece igual.

Siguiendo esa línea, se encuentra el Artículo 388, que es la unificación de tres Artículos en el Decreto 2685 (Guía de Tránsito, Expedición de la Guía de Tránsito, Vigencia de la Guía de Tránsito), en uno solo llamado “Guía de Tránsito”.

La definición del Artículo 389, que habla sobre la Inspección Cafetera, del Nuevo Estatuto es la definición integral del Artículo 350-351 del Decreto 2685 de 1999, no obstante el Artículo 350 del Decreto 2685 de 1999 se resume en el punto 5 del Art. 389.

Respecto a las Exportaciones en Regímenes Especiales, se presentan los siguientes cambios: (a). En el Decreto 2685 de 1999, el nombre del Artículo son Provisiones de a bordo para consumo y para llevar mientras en el Nuevo Estatuto su nombre es Exportaciones en Regímenes Especiales. (b). En el Decreto 2685 de 1999 hacen mención a la palabra pasajeros; en el Nuevo Estatuto mencionan la palabra viajeros al exterior. (c). Art. 340 menciona café tostado; Art. 390 menciona café soluble.

En la definición de ‘Exportación temporal para Reimportación en el mismo Estado’ del Art. 297 Decreto 2685 de 1999 se menciona un plazo determinado, pero no es claro el tiempo establecido; el Nuevo Estatuto genera un Artículo para determinar el Plazo establecido (máximo un año). Se presenta un cambio en términos de la finalización de este régimen, en el Nuevo Estatuto, específicamente en el cuarto punto del Artículo 393, puede finalizar el régimen en caso que se presente una situación por "Importación por Envíos de Entrega Rápida – Categoría 4".

También se crea una normatividad específica para los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación; en el Decreto 2685 de 1999. La definición la presenta el Artículo 297 "Exportación Temporal para reimportación en el mismo estado". Parágrafo.

En la 'Exportación Temporal para Perfeccionamiento Pasivo' la definición es igual, no presenta cambio, sin embargo en el Nuevo Estatuto se hacen más claros los temas de seguridad y control. Respecto a su plazo, en el Decreto 2685 de 1999 mencionan que debe ser en el Plazo señalado en la declaración de exportación, prorrogable por un año más, mientras que el Nuevo Estatuto informa que se deberá realizar en un plazo máximo de un (1) año. En cuanto a la Finalización del Régimen se presenta un cambio en el Nuevo Estatuto, en el cuarto punto del Artículo 397, puede finalizar el régimen en caso que se presente una situación por "Importación por Envíos de Entrega Rápida - Categoría 4".

En el régimen de Exportación por Tráfico Postal (o envíos urgentes), el Nuevo Estatuto presenta los siguientes cambios:

1. El valor no puede exceder de USD 5000; en el Decreto 2685 de 1999, el valor no puede exceder de USD 2000. 2. En el Decreto 2685 de 1999 no menciona el peso máximo; en el Nuevo Estatuto menciona peso máximo de 50 kilos. 3. En el Decreto 2685 de 1999 el nombre del Artículo menciona envíos urgentes; en el Nuevo Estatuto solo menciona "Exportación por Tráfico Postal". En el Decreto 2685 de 1999 se menciona "Declaración Simplificada de Exportación", en el Nuevo Estatuto aplican los requisitos amparados en el régimen de Tráfico Postal.

En el nuevo Estatuto se crea normatividad para los Envíos Urgentes, bajo el nombre "Exportación a través de Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa", además se divide

la normatividad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes. También se da una nueva Normatividad, bajo el esquema del Art.310 del Decreto 2685 de 1999.

Para la Exportación de Menajes unen los Artículo 326/ 328 en el Nuevo Estatuto, para conformar el Art 404. La unión de ambos Artículos define el nuevo Artículo.

Se crea una nueva normatividad para la actividad de “Salida Temporal” en el nuevo Estatuto, que en el Decreto 2685 de 1999 aplicaba en los Artículos 289 y 290.

*Título XI: OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR DE LAS ZONAS FRANCAS Y DE
LOS DEPOSITOS FRANCOS.*

En el nuevo Estatuto desaparecen los conceptos antes considerados en el Decreto 2685 de 1999 en el Artículo 392. Desaparece el Artículo 392-1 del Decreto 2685 que contiene el ‘Concepto Sobre La Viabilidad De Declarar La Existencia De Zonas Francas Permanentes Y Criterios Para Aprobar El Plan Maestro De Desarrollo General’ y el término para los Bienes Prohibidos se reduce.

En el nuevo Estatuto se incluye ‘La Potestad Aduanera’ como un nuevo Artículo (458) dentro de la nueva legislación, definiendo el alcance de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la administración y la autoridad aduanera.

También se cambia el nombre del Artículo sobre ‘Ingreso y Salida de Bienes’ y se amplía la definición agregando algunos requisitos como que el nombre del destinatario sea un usuario de zona franca o que el documento de transporte se endose a uno de ellos si existe o no

transferencia de dominio. Como requisito para la importación de vegetales y animales, se incluye el Visto Bueno del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

En el Nuevo Estatuto Aduanero se reducen los “Requisitos Para La Declaratoria De Existencia De Las Zonas Francas Permanentes”. También desaparece el Artículo sobre la conformación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y sus funciones.

Respecto al Tratamiento de Mercancías Deterioradas, de los Residuos y Desperdicios, se fusionan los Artículos 404 y 405 del Decreto 2685 de 1999 en uno solo para el Nuevo Estatuto.

Así pues, respecto a las Mercancías que se Pueden Introducir a las Zonas Francas Transitorias, cambia el nombre del Artículo pues pasa de ser “bienes” a ser “mercancías” y se aclara la introducción de estas a una “Zona Franca Transitoria”. Se elimina el hecho de que la cantidad de Artículos a ingresar sea una determinación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al tiempo que se aclara el destino de estos bienes y que no se pueden consumir, vender o distribuir gratuitamente.

El término de Mercancías Consumibles dentro de una Zona Franca es introducido en el Artículo 465 del Nuevo Estatuto.

Se cambia el nombre a ‘Salida y Salida Temporal de mercancías desde la Zona Franca’ se cambian los términos siendo más estricto en las nuevas condiciones y dando más claridad a los requisitos necesarios. También se traslada el Artículo de puerto libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El nuevo Estatuto Aduanero hace aclaraciones sobre la introducción en el mismo estado a una zona Franca Permanente de mercancías de origen extranjero que se encontraban en libre disposición en el país no se considera exportación, así como el envío de bienes nacionales o en libre disposición a Zona Franca desde el resto del territorio nacional a favor de un usuario comercial tampoco es considerado exportación.

En el Artículo 473 que habla sobre ‘Finalización en Zona Franca de los Regímenes Suspensivos de Importación’, del Nuevo Estatuto, se incluye como párrafo lo que en el Decreto 2685 de 1999 era un Artículo individual y es el ‘Régimen Suspensivo’.

El Artículo que en el Decreto 2685 se refiere a la introducción de Mercancías Nacionales a las Zonas Francas, se incluye dentro del Artículo de Zonas Francas en el Nuevo Estatuto.

Los Artículos 64 y 65 del Decreto 2685 de 1999 se consolidan en uno solo llamado Exención de Derechos e Impuestos a la Importación y del Impuesto al Consumo de las Mercancías para la Venta en Depósitos Francos, que es el Artículo 477 del Nuevo Estatuto.

Título XIII: ZONAS DE RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL

Se presenta un cambio en la numeración del título (en el Decreto 2685 de 1999 el título que trataba este tema era el Título XI) y se deja de especificar las zonas especiales.

Capítulo I: Disposiciones Generales

En el nuevo estatuto aduanero se adiciona una zona y se especifican los sitios donde se realizarán los controles, tanto marítimos como terrestres y aéreos. En el nuevo estatuto se

agrupan las 3 zonas (Urabá, Tumaco y Guapi) en un sólo título, contrario a lo se tenía estipulado en el Decreto 2685 de 1999. Por lo que se pueden estandarizar los elementos con los cuales se evalúa cada Zona de Régimen Aduanero Especial. Determinar los puntos de control, le da una ventaja a los administradores aduaneros ya que es posible la disminución de los índices de contrabando.

En el Decreto 2685 de 1999 no se menciona la Potestad Aduanera sobre las zonas descritas en este título. Se resalta la responsabilidad otorgada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), pues es ésta quien dispondrá los mecanismos, lugares, vías y rutas por donde pueden circular las mercancías extranjeras dentro de la Zona. Esto es una ventaja potencial pues se tendrá un mayor control de la mercancía que entre a estas zonas.

Con el Nuevo Estatuto, para pagar el impuesto sobre las ventas (Impuesto al Valor Agregado - IVA) sobre el valor en aduana de las mercancías ya no es necesario la presentación y aceptación de una Declaración de Importación Simplificada bajo la modalidad de franquicia. En el caso de Urabá, Tumaco y Guapí, ya no se especifica el tiempo límite para la presentación de dicha declaración, ya que este se encuentra contenido en el Artículo 503: Formalidades Aduaneras Relativas a la Importación.

Respecto a las Obligaciones de los Comerciantes se genera un cambio en la liquidación y recaudación del impuesto sobre las ventas, pues se especifica la excepción de los casos de exclusión del impuesto consagrados por el Estatuto Tributario y normas que lo reglamenten. Además se resalta la eliminación de la sanción por no presentar la contabilidad, especificando que la contabilidad debe presentarse de acuerdo a las obligaciones legales.

En el Artículo 500 del Nuevo Estatuto Aduanero sobre Ingreso y Salida de Mercancías, se aclara que el ingreso y salida de las mercancías desde la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE) no constituye importación ni exportación.

Capítulo II: Importaciones a una ZRAE

En el Nuevo Estatuto, aparte de cumplir con las formalidades del título VI del NE, las mercancías importadas deberán estar amparadas con una declaración simplificada especial. A excepción de mercancías según Decretos 198 y 148. No se requiere autorización o certificación para la importación de mercancías excepto si son animales, vegetales y otros. Respecto a Maicao, Uribia y Manaure, sí se exigirá registro o licencia de importación cuando debiere. Las mercancías introducidas se destinarán al consumo o utilización dentro de las zonas y con restricción dentro de la misma. En las Zonas de Régimen Aduanero Especial de Urabá y de Tumaco y Guapi no se podrán importar vehículos, electrodomésticos, licores ni cigarrillos. Al amparo del Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, no se podrán importar los vehículos comprendidos en los Capítulos 86, 87, 88 y 89 del Arancel de Aduanas. El Nuevo Estatuto Aduanero señala en este Artículo que la mercancía queda con circulación restringida. Sin embargo, no se hace una especificación de los casos en que puede aplicar o no esta restricción. Esto puede producir contratiempos a los usuarios o comerciantes, debido a que la decisión de circulación restringida o no queda bajo criterio de la autoridad aduanera.

En lo que se refiere a la Importación de Maquinaria y Equipo, el nuevo estatuto específica con más detalle las franquicias o exoneración de derechos e impuestos a la

importación y exclusiones, y los casos donde aplica. Se conserva la garantía correspondiente al 30% del valor FOB, cuyo fin es asegurar que la mercancía de la que habla este Artículo sea para los fines señalados.

En el Artículo 509 sobre Viajeros, se genera una restricción en la frecuencia con la que los viajeros introducen mercancías al resto del territorio nacional (hasta 6 veces al año). Se observa una reducción en el número de elementos que puede llevar de la misma clase, así como el número de elementos de diferente clase; pasando de ser de 4 a 2 y de 12 a 6, respectivamente. Haciendo una revisión en el Decreto 2685 de 1999, se observa que el número de elementos exigidos por el Nuevo Estatuto Aduanero corresponden al dispuesto en el Artículo 465. (Viajeros en las zonas de Leticia). Lo anterior puede generar inconformidades en los comerciantes quienes no tenían esta restricción. Como resultado podría haber una disminución en los factores de competitividad que tenían los usuarios que se amparaban bajo este ítem.

En el Artículo 504 del Nuevo Estatuto Aduanero sobre Ingreso de Mercancías por Jurisdicción Diferente, se menciona que es la autoridad aduanera quien podrá autorizar el ingreso de la mercancía por una jurisdicción diferente, solo si se presenta la debida justificación (el Nuevo Estatuto Aduanero debería especificar en qué casos se podrían ingresar mercancías por jurisdicción diferente, para que esto no sea otorgado por criterio e interpretación de la autoridad aduanera).

En el nuevo Estatuto, en el Artículo 505 sobre Cupos de Importación se dice que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá los cupos teniendo en cuenta la población, el consumo por habitante y otros elementos que justifiquen la

introducción de la mercancía. Así mismo, establecerá los procedimientos, requisitos y controles tendientes a asegurar la debida utilización de los cupos.

Capítulo III: Tratamiento Dentro De Las Zonas De Régimen Aduanero Especial

De acuerdo a la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE), Las ventas a los viajeros con destino al resto del territorio aduanero nacional, se someterán a: pago de gravamen, pago de derechos e impuestos a la importación, al pago del impuesto sobre las ventas. Además las ventas a los viajeros con destino al exterior, se someterán: pago del impuesto sobre las ventas, y excepciones. Los diferentes pagos mencionados en el Nuevo Estatuto no estaban contemplados en el Decreto 2685 de 1999 de forma evidente. Este Artículo brinda mayor claridad respecto a los deberes y los pagos a cumplir, que varían de acuerdo a la ZRAE.

En el Artículo 507 del Nuevo Estatuto sobre Pago del Impuesto al Consumo de Maicao, será gravado con el impuesto al consumo causado al momento de la importación. El diez por ciento (10%) como mínimo, deberá ser destinado al consumo en dicha Zona, el resto del cupo autorizado tendrá que ser exportado a terceros países en un plazo no superior a seis (6) meses.

Capítulo IV: Salida de Mercancías de la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE).

Se especifica, en el Artículo 508 del Nuevo Estatuto, cómo puede enviarse la mercancía al resto del territorio nacional la mercancía importada a las ZRAE. i) Bajo régimen de viajeros, con excepciones, y se presentará una declaración ii) Sistema de envíos en algunos

casos. iii) bajo régimen de importación para el consumo en algunos departamentos. En ii y iii se deberá presentar una modificación de la declaración aduanera del régimen de franquicia o exoneración de derechos e impuestos. En el Sistema de Envíos, en casos especiales se descontará del impuesto a las ventas liquidado, el impuesto al ingreso del 4%, el impuesto a las ventas causado por la importación a la Zona. El pago se realizará electrónicamente o en su defecto, en cualquier entidad bancaria autorizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Respecto al Sistema de Envíos, el Nuevo Estatuto en el Artículo 510 dice que solo podrán adquirir mercancías de la Zona de Régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure hasta por un monto de US\$20.000 dólares. No se requiere registro de importación salvo sea exigido por las autoridades de control. Para las mercancías sujetas al pago del impuesto al consumo, se deberá presentar la declaración especial de modificación, acompañada de copia o fotocopia del documento que acredite el pago del respectivo impuesto y deberá acreditar el Certificado Sanitario y demás requisitos exigidos por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). Esto le da una ventaja a estas zonas particularmente.

Siguiendo con esa línea, en el Artículo 511 sobre Salida Temporal que es un Artículo nuevo cuyo objetivo es dar mayor flexibilidad en la circulación de los equipos que se tratan, brindando mayor comprensión mediante la aclaración de que se podrá autorizar la salida temporal de las zonas hacia el resto del territorio nacional, maquinas quipos y partes para mantenimiento o reparación, así como otros bienes destinados a actividades específicas. El tiempo permitido es de tres (3) meses prorrogables a tres (3) meses más.

En el Artículo 512 sobre Exportación, la salida al exterior de mercancías que hayan ingresado a Maicao, Uribia y Manaure, deberá tramitarse en una Factura de Exportación sujeto a todas las formalidades previstas en el Título VI. La exportación no generará el impuesto de ingreso ni el impuesto al consumo. ‘La salida de mercancías de esta zona no generará la devolución del impuesto de ingreso a la mercancía causado por su importación’. El Nuevo Estatuto Aduanero es más específico respecto al impuesto de ingreso y consumo, así como las devoluciones que se generan o no cuando ingresa la mercancía.

TÍTULO XIV: CONTROLES ADUANEROS

En el Artículo 469 sobre Fiscalización aduanera, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es única autoridad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías y tendrá competencia para adelantar las investigaciones, controles, realizar fiscalización posterior. Las mercancías extranjeras que se encuentren en el territorio aduanero nacional, salvo los equipajes de viajeros, deberán estar amparadas por uno de los siguientes documentos: A) declaración de régimen aduanero, B) planilla de envío o, C) factura de nacionalización, en los casos expresamente consagrados en este Decreto.

Capítulo II: Fiscalización:

El Nuevo Estatuto en el Artículo 528 sobre el Alcance. La única autoridad competente para verificar la legalidad de las operaciones de comercio, facultada de fiscalización e investigación es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

En el Artículo 531 sobre Documentos que amparan las mercancías extranjeras. Las mercancías extranjeras que se encuentren en el territorio aduanero nacional, salvo los equipajes de viajeros con exoneración de derechos e impuestos a la importación y los efectos personales, deberán estar amparadas por uno de los siguientes documentos: Declaración Aduanera; Planilla de envío; Autorización de la continuación de transporte multimodal; Autorización de la continuación de transporte combinado.

El Nuevo Estatuto Aduanero en el Artículo 532 sobre Solidaridad y subsidiariedad. Al responsable solidario o subsidiario se le vinculará desde el comienzo del proceso sancionatorio o de expedición de una liquidación oficial, para cuyo efecto se le notificará el requerimiento especial aduanero, así como el acto administrativo que resuelve de fondo el proceso.

Así mismo en el Artículo 533 sobre las ‘Medidas Cautelares’ dice que son las medidas que adopta la autoridad aduanera dirigidas a limitar o impedir temporalmente el ejercicio de los derechos de disposición o administración sobre mercancías o pruebas de interés para un proceso.

En el Artículo 534 sobre las Clases de medidas cautelares se aclara: La aprehensión; la suspensión provisional de la operación aduanera. Para verificar si hay mercancías piratas; suspensión provisional de la autorización o habilitación del operador de comercio exterior; la inmovilización. Medida consistente en sustraer una mercancía de la libre circulación y dejarla a órdenes de la autoridad aduanera; el seguimiento. Consistente en la marcación de los documentos de viaje que la autoridad aduanera hace en lugar de arribo; Acompañamiento de las mercancías. La fuerza pública, autorizado por la autoridad aduanera, acompaña las

mercancías hasta el depósito; La imposición de sellos, precintos, candados o dispositivos de seguridad; cualquier otra medida.

En el Artículo 535 sobre el Procedimiento para adoptar medidas cautelares, especifica que se levantará un acta donde conste el tipo de medida, el término de su duración y las mercancías o pruebas sobre las que recae. Una vez vencido el término de duración, el funcionario competente definirá si devuelve las mercancías o las aprehende, según corresponda.

En el Artículo 537 sobre la Denuncia penal dice que cuando en ejercicio del control se encuentren hechos que puedan constituir delito, serán puestos en conocimiento de la fiscalía.

Artículo 470. Facultades de fiscalización y control: Adelantar políticas preventivas, adelantar las investigaciones sobre ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras, no declaradas. Verificar la exactitud de las declaraciones. Evaluar la cantidad de materias primas o mercancías extranjeras utilizadas la producción de bienes finales. Ordenar (administrador y al subdirector de fiscalización, en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera - POLFA), el registro de las oficinas, del tenedor de la mercancía. Solicitar la autorización judicial para adelantar la inspección y registro del domicilio del usuario, o auxiliar de la función aduanera. Ordenar inspección contable a los usuarios y auxiliares de la función aduanera; citar o requerir para que rindan testimonios o interrogatorios; solicitar a autoridades o personas extranjeras la práctica de pruebas; solicitar el apoyo de la fuerza pública para la práctica; tomar las medidas cautelares para la conservación de la prueba; en general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas.

Artículo 529. Facultades de fiscalización: adelantar políticas preventivas; adelantar las investigaciones para establecer la ocurrencia de infracción o decomiso; verificar la exactitud de las declaraciones, documentos soporte u otros informes; evaluar la cantidad de materias primas utilizadas en la producción de bienes finales; realizar acciones de control para verificar el cumplimiento a obligaciones aduaneras; ordenar (director de gestión de fiscalización, al subdirector de fiscalización o al director seccional), el registro de los establecimientos del tenedor de la mercancía; solicitar la autorización judicial para adelantar la inspección al operador de comercio; ordenar inspección contable a los operadores de comercio exterior y declarantes; recibir declaraciones, así como citar al operador de comercio; solicitar a autoridades o personas extranjeras la práctica de pruebas; solicitar el apoyo de las autoridades del estado y de la fuerza pública; tomar las medidas cautelares necesarias sobre las mercancías para las prueba; para efectos de control, extraer muestras de las mercancías; en general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias.

Se incluyen dos numerales para realizar control aduanero en el Nuevo Estatuto Aduanero están en el numeral 5, se habla de acciones de control para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras. En el numeral 13, se faculta para tomar muestras para pruebas. En el numeral 5 del Decreto 2685 de 1999, los responsables de ordenar el registro son: administrador y subdirector de fiscalización en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera - POLFA, mientras que en Nuevo Estatuto Aduanero son el director de gestión de fiscalización, subdirector de fiscalización o director seccional.

Respecto a la Inspección Aduanera de fiscalización se da para el Nuevo Estatuto Aduanero, basado en los elementos de gestión de riesgo, como son las personas que intervienen en las operaciones de comercio exterior, la documentación y mercancías. Definiendo a través del

estatuto un mapa de riesgos. Adicionalmente se aclara que se tiene una base de datos para efectos de control que afectaran que se dé o no la inspección aduanera.

Para los Controles Aduaneros en el Decreto 2685 de 1999 se detalla el procedimiento, mientras que en el Nuevo Estatuto se presentan los diferentes momentos en los que se da el control aduanero, incluyendo el control posterior. El procedimiento se puede modificar sin modificar el Nuevo Estatuto Aduanero, el Decreto 2685 de 1999 ya está detallado, por ejemplo en el término de la inspección de dos meses.

Respecto a la independencia de la Responsabilidad la autoridad aduanera determinará los derechos e impuestos, declarará el decomiso y aplicará las sanciones por cometer las infracciones previstas en este Estatuto, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal, fiscal, cambiaria o de otro orden, que pueda derivarse de los hechos investigados y de la obligación de subsanar los errores a que haya lugar.

En el Nuevo Estatuto Aduanero, hablando del Suministro de Información hubo un cambio respecto al número de Artículos pues en el Decreto 2685 de 1999 era uno (1) y en el Nuevo Estatuto son cuatro (4), en los cuales se aclara que la información debe ser presentada dentro de quince (15) días y que cualquier incoherencia o no concordancia traerá consigo una multa. También se podrá compartir la información mediante convenio de cooperación a nivel internacional y a nivel nacional se solicitará información a entidades públicas sobre hechos que interesen a la autoridad aduanera.

Titulo XV: RÉGIMEN SANCIONATORIO

Durante el establecimiento del régimen sancionatorio del nuevo régimen aduanero, se producen una serie de hechos que cambian la manera en que se interpreta la norma. La importancia de esta parte del texto, radica en las prohibiciones que impone la autoridad aduanera en los comportamientos de los usuarios. Hubo reformas de forma y de fondo en la norma.

En ese orden de ideas, es necesario recalcar los cambios de nombre a conceptos (de Infracción Administrativa Aduanera a Infracción Aduanera, y de Reducción de la Sanción de Multa por Infracción Administrativa Aduanera a Allanamiento). Al mismo tiempo una cadena de nuevas reglamentaciones como ampliaciones de periodos de tiempo en la facultad para imponer sanciones, extensión en el número de las infracciones para la cancelación o suspensión, acrecimiento en el número de días para la fecha de notificación del acta de aprehensión, acentuación en el número de días para la presentación del documento de objeción a la aprehensión; aumento en el plazo para decidir de fondo por parte de la autoridad aduanera y una nueva normatividad para la liquidación oficial de corrección.

También se hicieron unos esfuerzos para simplificar la norma para una mejor comprensión. Es así como las infracciones aduaneras de los declarantes en el régimen de importación y sanciones aplicables, las infracciones aduaneras de los declarantes en régimen de importación, las infracciones aduaneras de los declarantes en el régimen de exportación y sanciones aplicables, las infracciones aduaneras de los beneficiarios de programas especiales de exportación, las infracciones aduaneras de los usuarios aduaneros permanentes y sanciones aplicables, las infracciones aduaneras de los usuarios altamente exportadores y sanciones aplicables, se convirtieron en infracciones de los declarantes.

Por otra parte, las infracciones aduaneras de los usuarios operadores de las Zonas Francas y sanciones aplicables, las infracciones aduaneras de los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios y usuarios comerciales de las Zonas Francas Permanentes y sanciones aplicables, las infracciones aduaneras de los usuarios administradores y de los usuarios expositores de las Zonas Francas Transitorias, se agruparon bajo el nombre de infracciones de los usuarios de Zonas Francas.

A la vez, los causales de aprehensión y decomiso de mercancías, la improcedencia de la corrección de la factura de nacionalización y de la legalización, ahora están catalogados como causales de aprehensión y decomiso de mercancía.

A pesar de estas simplificaciones, también hubo una separación de Artículos del Decreto 2685 de 1999, por ejemplo las infracciones aduaneras de los depósitos para tráfico postal y envíos urgentes y sanciones aplicables, pasaron a ser, infracciones aduaneras del operador postal oficial o concesionario de correos e infracciones de los operadores de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, transportadores agentes marítimos y agentes aeroportuario, agentes de carga.

Las anteriores transformaciones dan pie para la unificación de criterios a los que los usuarios puedan acogerse y a la autoridad aduanera actuar con mayor rapidez, además hacen del nuevo régimen aduanero una normatividad integra, en la que se involucren todo el entramado de procesos y procedimientos de comercio exterior y la dinámica entre ellos.

Sin embargo estos cambios de forma van acompañados de unos que son más de fondo, como la introducción de Artículos y conceptos (Sanción Mínima, Errores no sancionables, Infracción Aduanera, Infracciones que dan lugar a la sanción de cancelación de la autorización

o habilitación e infracciones de los operadores de comercio exterior que dan lugar a la sanción de multa).

De la misma manera, se eliminaron conceptos, ellos son las infracciones aduaneras de los depósitos de provisiones de a bordo para consumo y para llevar y sanciones aplicables, las infracciones aduaneras relativas al uso del sistema informático aduanero y sanciones aplicables y la entrega de mercancía. En estos casos, se produce una falta de claridad en la norma, que repercute en malas interpretaciones y sanciones para los usuarios, por ejemplo, en el primer caso de los depósitos de provisiones se intuye que se debe usar el Artículo 558 infracciones de los depósitos temporal y aduaneros, pero no se tiene certeza de esto.

A parte de estas fallas de fondo, hay faltas en la explicitud de la norma, pues no se presenta la clasificación de las infracciones como graves, gravísimas y leves de los operadores de transporte multimodal, las agencias de aduanas, los usuarios de zonas francas, los depósitos temporales y aduaneros, el operador postal oficial o concesionario de correos.

No obstante, no se puede olvidar que hubo una eliminación de procedimientos en lo que respecta a la efectividad de las garantías, lo que sugiere una mayor agilidad en ellos. Y mayor flexibilidad para los usuarios en lo referente a infracciones mínimas y al acto administrativo que decide de fondo, y mayor explicación y detalle al presentar la efectividad de las garantías, el periodo probatorio, el decomiso directo y la presentación del recurso de reconsideración.

Titulo XVII: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Este es uno de los grandes avances del nuevo estatuto aduanero, al crear un título pertinente a los procedimientos administrativos, en los que adecuan diferentes Artículos y conceptos del

anterior título analizado. De esta forma, el Acta de Aprehensión, el Reconocimiento y Avalúo, el Documento de Objeción a la Aprehensión, el Periodo Probatorio, el Acto Administrativo que decide de Fondo, el Decomiso Directo, la Devolución de la Mercancía, la Facultad de Corregir, el Error Aritmético, las Correcciones de Oficio, la Facultad de Revisión, el Requerimiento Especial Aduanero, la Oportunidad para formular Requerimiento Especial Aduanero, el Contenido del Requerimiento Especial Aduanero, la Notificación y Respuesta al Requerimiento Especial Aduanero, la Declaratoria de Incumplimiento y Efectividad de las Garantías, la Procedencia del Recurso de Reconciliación, la Presentación del Recurso de Reconsideración y el Incumplimiento de Términos, ya no figuran en el Régimen Sancionatorio.

En este título, se introducen conceptos como Agencia Oficiosa, Principios del Derecho Probatorio, Valoración de Pruebas, Decomiso, Efectos del Acta de Aprehensión, Garantía en Reemplazo de Aprehensión, Adecuación del Trámite, Error en la Causal de Aprehensión, Mercancías Aprehendidas bajo custodia del Usuario, Sanción Accesorias de Cierre de Establecimiento de Comercio, Clases de Liquidaciones Oficiales, Correspondencia entre el Requerimiento Especial y la Liquidación, Correcciones de Oficio, Vinculación de Terceros al Proceso, Contenido de la Liquidación Oficial, Contenido de la Resolución Sancionatoria, Procedimiento para la interrupción provisional y cancelación de la autorización como Operador Económico, Declaraciones de Corrección que disminuyen el valor de los Derechos e Impuestos a la Importación o de Sanciones, Periodo Probatorio en el Recurso de Reconsideración, Término para resolver el Recurso de Reconsideración, Revocatoria Directa. Todos ellos para dar claridad al documento e informar a los usuarios como se procederá

administrativamente según lo que se presente en el desarrollo de los procesos de comercio exterior.

Al igual que en el Título XV, hay una simplificación de la norma al unificar la inspección aduanera de fiscalización y su respectivo procedimiento.

*Título XXI: NORMAS SOBRE LA DISPOSICIÓN DE MERCANCIAS APREHENDIDAS,
DECOMISADAS O ABANDONADAS*

Lo primero que se encuentra, en esta parte del estatuto, es el cambio de número en el Título. Ahora bien, en el Nuevo Estatuto Aduanero se describen los casos en los que las mercancías aprehendidas podrán dejarse en depósito, también describe el proceso del Depósito de Mercancías Especiales y quienes son los organismos encargados. También surge un cambio en el responsable del pago de los bodegajes. Hay una inclusión de condiciones de entrega, obligaciones responsabilidades y modalidades de disposición.

Se elimina el concepto de las pólizas de cumplimiento, el de venta directa, el de prohibición de comercialización, el de suspensión, el de entrega, el de notificación, el de remisión. Hay una inserción de nuevas entidades como la Central de Inversiones S.A, para realizar la venta de mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas.

Al mismo tiempo, hay un cambio de plazo en el retiro físico de la mercancía en un acto de donación y una mayor claridad sobre la destrucción de la mercancía en abandono.

Es así, como el nuevo estatuto aduanero trata de aclarar lo que se tenía en el anterior Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones, para establecer una norma clara y concisa que permita una interpretación adecuada y sin ambigüedades.

CONCLUSIONES

El comercio exterior en Colombia ha experimentado una serie de cambios y transformaciones durante los siglos XX y XXI, estos cambios han creado necesidades en términos de reglamentación y procesos transfronterizos. Actualmente Colombia se enfrenta a grandes retos respecto a la facilitación del comercio exterior, pero hay una constante renovación y una intención de presentar un sistema eficiente, efectivo y eficaz que permita el desarrollo sano y sostenible de los negocios internacionales.

La intención de la política exterior y de la normatividad aduanera se ve reflejada en el proyecto de Nuevo Estatuto Aduanero, con el que se busca simplificar una serie de procesos y procedimientos, reducir tiempos y trámites, reducir costos y finalmente hacer más eficiente el sistema para el comercio exterior en Colombia. Ahora, si bien hay simplificaciones y se reconocen los beneficios del proyecto, también es necesario tener en cuenta que se abren espacios para una interpretación ambigua de la norma y que es necesario establecer los lineamientos de la normatividad colombiana en sinergia con los estándares internacionales propuestos por entidades como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas y en conjunto con la implementación del Operador Económico Autorizado (OEA).

Por último, se ve una clara necesidad de transformación y mejora dirigidos a la normatividad y a los procesos del comercio transfronterizo, dado que en el siglo XXI a pesar de los acelerados procesos de globalización, Colombia sigue funcionando con la reglamentación propuesta desde finales del siglo pasado (Decreto 2685 de 1999).

REFERENCIAS

(Abril de 2009), “Aduanas Nacionales Firman Acuerdo de Capacitación” Noticia periódico “El Nuevo Diario” República Dominicana. Recuperado el 15 de septiembre de 2014 de <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=146254>.

(Octubre 2013). “OMA respalda Estatuto Aduanero”. Recuperado en septiembre del 2014 de la página del Instituto Nacional de Contadores Públicos (INCP) http://virtual.uptc.edu.co/drupal/files/rac_25.pdf

“Preguntas más frecuentes sobre temas internacionales”. Pregunta 16. Enlace de la página oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), recuperado en septiembre de 2014 desde <http://www.dian.gov.co/dian/dai.nsf/pages/faq>.

Bejarano Ávila Jesús A. *Historia Económica de Colombia*. Capítulo 5.

Bermúdez César (2012). La doctrina respice polum ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. Universidad de Antioquia. Medellín.

Blúmer-Thomas, Víctor (1998). El desarrollo hacia adentro en el periodo de la posguerra en: *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica. México DF.

Cárdenas, Ocampo, Thorp. *Industrialización y Estado en América Latina*. Capítulo 8.

Castro Figueroa Andrés Mauricio. (2008). *Manual de Exportaciones. La exportación en Colombia*. Bogotá D.C. Editorial Universidad del Rosario.

Comparación de Decreto y Nuevo Estatuto Aduanero. 2013. Universidad Autónoma de Occidente. Documento sin publicar.

Congreso de Colombia (21 de julio de 1992). “Ley 10 de 1992. Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera”. Artículo recuperado en sept. De 2014 de la página de la Secretaría de Senado http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0010_1992.html.

Diario Oficial No. 43.834, del 30 de diciembre de 1999. Disponible en http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/Ley_0007_1991.htm

Diaz-Alejandro Carlos (1976), Colombia: Foreign Exchange Regimes and Economic Development, NBER and Columbia University Press

Doing Business en Colombia 2013. Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas. Recuperado en marzo de 2014 de <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB13-Colombia-Spanish.pdf>

DoingBusiness. Comercio Transfronterizo (junio de 2013). Recuperado en marzo del 2014 de <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>

Echavarría, J & Villamizar, M. (2006). El Proceso Colombiano de Desindustrialización. En Borradores de Economía. No 361. Banco de la Republica. Bogotá

Facilidad para Hacer Negocios con Colombia (2014) <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia>

Galindo, A (1978). Estudios económicos y fiscales. ANIF- COLCUTURA. Bogotá

Gamboa, N. (2005). Hacia una economía de mercado. En: *La economía colombiana: del modelo de protección al modelo de apertura*. p. 162. Editorial Sello - Universidad de Medellín. Colombia.

Garay S., Luis Jorge. “Composición y Estructura Económica Colombiana. Modelos Económicos de la Industrialización Colombiana”. Recuperado en septiembre de 2014 de la página del Banco de la República <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm>

Garay, Luis Jorge. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Biblioteca Virtual del Banco de la República. Bogotá.

Garcia, J. & S. Jayasuriya, (1997) *Courting Turmoil and Deferring Prosperity. Colombia between 1960 and 1990*. p. 89. Banco Mundial. Washington.

Gómez, N., Palacio, O., Silva, P & García, G. (2001). *Guía de importaciones ordinarias* (Manuscrito no publicado). Institución Universitaria CEIPA. Sabaneta, Colombia.

Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (Greco). (1999). *Comercio Exterior y Actividad Económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones Totales y Tradicionales*. Banco de la República.

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-12.pdf>

Jaramillo, A. (1992). La apertura económica en Colombia. En: *Revista Universidad Eafit*. Vol. 28, num. 87. Universidad Eafit. Medellín

Kalmanovitz, S (2007). Colombia en las dos fases de la globalización. En: *Revista de Economía Institucional*. Vol. 9. No. 17. pp. 43-74

Legiscomex. Colombia apuesta por la logística. Recuperado en marzo de 2014 de <http://www.revistadelogistica.com/colombia-apuesta-por-logistica.asp>

Londoño Guingue, Leopoldina. (2008). *Economía colombiana y política económica. Guía didáctica y módulo*. Tesis de maestría no publicada. Fundación Universitaria Luis Amigó, Medellín, Colombia.

Manuel Castilla Domingo. “Mejores Prácticas y Futuro de las Aduanas”. Capítulos 1 y 2. Reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 15 de septiembre de 2014 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35118049>.

Meisel, A. (2009). Reseña de "Contrabando en Colombia en el siglo XIX" de Muriel Laurent. En: América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación. Número 32, 221-225.

Melo, J.O. (1979). La evolución económica de Colombia, 1830-1900. En *La nueva Historia de Colombia*. Tomo II, La era republicana. p. 73. Planeta Colombiana Editorial. Bogotá.

Modelo Cepalino:

Mora, Óliver (2006). “Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Publicación semestral del Centro de Estudios Económicos. Recuperado de la página http://virtual.uptc.edu.co/drupal/files/rac_25.pdf

Mora, Serna & Serna. (2011). Las entidades bancarias en Colombia, consecuencia de un movimiento constante del sector bancario. *Revista MBA de la Universidad Eafit*. Edición 2

Ocampo, J.A. y L. Villar (1992), "Trayectoria y Vicisitudes de la Apertura Económica Colombiana", Pensamiento Iberoamericano, No. 21, pp 165-186.

Ochoa, P. (1998). Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia. En: Integración y Comercio. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe. Buenos Aires

Ortiz, C et al. (2009). Transformación industrial, Autonomía tecnológica y Crecimiento Económico: Colombia 1925-2005. En: Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Doc. 352. Bogotá.

Piedad Zucardi. Nuevo Régimen de aduanas paso su segundo examen en Plenaria de Senado. Publicado en Junio de 2012. Recuperado en marzo de 2014 de <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14041-nuevo-regimen-de-aduanas-paso-su-segundo-examen-en-plenaria-de-senado>

Rivas H (2000). Organización y Funcionamiento del sistema Aduanero .Caracas. Editorial Legys.

Rocha, R. & Sanchez, F. (2000). Patrones de Inserción y Obstáculos Estructurales en los años 90. En: Las Exportaciones Colombianas en la Apertura. Instituto del Banco Mundial. Bogotá

Rodríguez, O (2004). *Julio 14 de 1847: La primera apertura*. Disponible en <http://www.semana.com/especiales/articulo/julio-14-1847brla-primera-apertura/65839-3>

Santos Molano, Enrique (2005, abril). La Misión Kemmerer. *Revista Credencial Historia*. Edición 184.

Sergio Mujica. Organización Mundial de Aduanas “Operador Económico Autorizado: Desafíos y Retos a Nivel Global”. Recuperado en septiembre de 2014 de la página de la DIAN:

http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/OMA_Desafios_y_Retos_a_Nivel_Global.pdf

Servicio Nacional de Aduanas de Chile. “Tratados Comerciales”. Recuperado en septiembre de 2014 de la página oficial <http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070301/pags/20070301121223.html>.

Suin – juriscol. (1999, 29 de diciembre). Diario oficial. Año 135. Edición N. 43834

Suin - juriscol. (1984, 6 de noviembre). Diario oficial. Año 121. Edición N. 36783.

Suin – juriscol. (1992, 27 de noviembre). Diario oficial. Año 128. Edición N. 40678.

Torres, D (2013). La idea de comercio exterior en algunos pensadores colombianos del siglo XIX. *REVISTA ANÁLISIS INTERNACIONAL*, Número 7, 159-176.

Villar L. & Esguerra P. (2005) El Comercio Exterior Colombiano en el Siglo XX. Borradores de Economía (358). Banco de la República, Bogotá.

World Trade Organization en colaboración con otras Organizaciones Internacionales. “La OMC y la Organización Mundial de Aduanas (OMA)”. Recuperado en septiembre de 2014 de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm.

World Trade Organization. “Colombia y la OMC”. Recuperado en septiembre de 2014 de la página oficial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) http://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/colombia_s.htm

ANEXO I: GLOSARIO

ACUERDO COMERCIAL Entendimiento bilateral, plurilateral o multilateral entre Estados, que puede ser de cooperación internacional o de integración internacional. A efectos de la aplicación de este decreto en materia de origen, comprende principalmente, los tratados de libre comercio, los acuerdos de promoción comercial y los acuerdos de alcance parcial, suscritos por Colombia, que se encuentren vigentes o en aplicación provisional.

ADMINISTRACIÓN ADUANERA. El órgano de la Administración Pública competente en el territorio aduanero nacional, para llevar a cabo las formalidades aduaneras a efectos de cumplir con la legislación aduanera, recaudar los derechos e impuestos, tasas y cualquier otro recargo percibido por la aduana, aplicar otras leyes y reglamentos relativos a los destinos y operaciones aduaneras, y ejercer el control y la potestad aduanera.

AFORO. Es la actuación que realiza la autoridad aduanera con el fin de verificar la naturaleza, descripción, estado, cantidad, peso y medida; así como el origen, valor y clasificación arancelaria de las mercancías; para la correcta determinación de los derechos e impuestos y cualquier otro recargo percibido por la aduana y para asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera y demás disposiciones, cuya aplicación o ejecución sean de competencia o responsabilidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Cuando el aforo implica el reconocimiento de mercancías, será físico y cuando se realiza únicamente con base en la información contenida en la declaración y en los documentos que la acompañan, será documental.

El aforo físico será no intrusivo, cuando la revisión se realice a través de equipos de alta tecnología que no impliquen la apertura de las unidades de carga o de embalajes.

APREHENSIÓN. Es una medida cautelar, consistente en la retención de mercancías, medios de transporte o unidades de carga, mientras la autoridad aduanera establece su legal introducción, permanencia y circulación dentro del territorio aduanero nacional.

ARCHIVO ELECTRÓNICO. Es cualquier documento en forma de mensaje de datos, generado, enviado, recibido, almacenado o comunicado en medios electrónicos, ópticos o similares, garantizando las condiciones y requisitos para su conservación de conformidad con el artículo 12 de la Ley 527 de 1999 o normas que la modifiquen o sustituyan. Su contenido está en un código digital, que puede ser leído, reproducido y transferido a los Servicios Informáticos Electrónicos.

AUTORIDAD ADUANERA. Es la persona de la administración aduanera que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones, ejerce la potestad aduanera.

AVISO DE ARRIBO. Es el informe que el transportador presenta a la administración aduanera, sobre la fecha y hora en que un medio de transporte con pasajeros y sin carga, o en lastre, o en escala o recalada técnica, arribará al territorio aduanero nacional.

AVISO DE LLEGADA. Es el informe que el transportador presenta a la administración aduanera, al momento de la llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional.

BULTO. Es toda unidad de embalaje independiente y no agrupada de mercancías, acondicionada para el transporte.

CARGA. Conjunto de mercancías que son objeto de una operación de transporte, desde un puerto, aeropuerto, terminal terrestre o lugar de entrega, con destino a otro puerto, aeropuerto, terminal terrestre o lugar de destino, amparadas en un documento de transporte o documento que haga sus veces.

COEFICIENTE DE RENDIMIENTO. Es la cantidad o el porcentaje de productos compensadores obtenidos a través de una operación de perfeccionamiento, de una cantidad determinada de mercancías en admisión temporal o en exportación temporal. Así mismo aplica para el régimen de transformación y/o ensamble.

COMERCIO ILÍCITO. Es toda práctica o conducta prohibida por las normas, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida cualquier práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad, tal como, el contrabando, la violación de la propiedad intelectual, la fabricación ilícita de determinados productos y la subfacturación.

CONTRABANDO. Toda acción en la que se introduzca o se saque del territorio aduanero nacional, mercancías, sin el control de las autoridades aduaneras ni el cumplimiento de las exigencias de la regulación aduanera.

CRUCE DE FRONTERA. Es el paso autorizado por los países en su frontera común, para la circulación de personas, mercancías y vehículos.

DECLARACIÓN ADUANERA. Es el acto o documento mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero específico aplicable a las mercancías y suministra los elementos e información que la autoridad aduanera requiere.

DERECHOS DE ADUANA. Los derechos establecidos en los aranceles de aduana, a los cuales se encuentran sometidas las mercancías, tanto a la entrada como a la salida del territorio aduanero nacional, cuando haya lugar a ello.

DERECHOS E IMPUESTOS A LA IMPORTACIÓN. Los derechos de aduana y todos los otros derechos, impuestos o recargos percibidos en la importación o con motivo de la importación de mercancías, salvo los recargos cuyo monto se limite al costo aproximado de los servicios prestados o percibidos por la aduana por cuenta de otra autoridad nacional.

El impuesto a las ventas causado por la importación de las mercancías al territorio aduanero nacional, está comprendido dentro de esta definición.

No se consideran derechos e impuestos a la importación, las sanciones, las multas y los recargos al precio de los servicios prestados.

Cualquier referencia a “Tributos Aduaneros” en otras normas, debe entenderse como “Derechos e Impuestos a la Importación”.

DESPERDICIO. Es el material que resulta de un proceso productivo, que se costea dentro del proceso pero no le agrega valor, en cantidades que resulten insuficientes para la producción del bien final que se obtiene del mismo proceso y que pueden dar lugar a su reutilización para otros subprocesos o para otros fines. Los desperdicios están sujetos al pago de los derechos e impuestos a la importación, cuando se destinen a un régimen que cause el pago de los mismos, de conformidad con lo previsto en este decreto.

DIGITALIZAR. Es la acción de convertir la información de la imagen de un documento físico, empleando un escáner u otro dispositivo, en representaciones electrónicas en un código

digital, que puede ser transferido, procesado y almacenado por los Servicios Informáticos Electrónicos.

DISPOSITIVO ELECTRÓNICO DE SEGURIDAD. Es un equipo electrónico exigido por la administración aduanera, que se coloca en las mercancías, en las unidades de carga o en los medios de transporte, para transmitir el posicionamiento de los mismos, permitiendo un monitoreo las veinticuatro (24) horas del día en tiempo real y con memoria de eventos.

DOCUMENTO DIGITALIZADO. Es el documento físico cuya imagen ha sido sometida a un procedimiento de digitalización.

DOCUMENTO ELECTRÓNICO. Es el creado o generado en un formulario electrónico que pueda ser leído, reproducido y transferido a los Servicios Informáticos Electrónicos.

DOCUMENTOS DE VIAJE. Comprenden, el manifiesto de carga, con sus adiciones, modificaciones o explicaciones; las guías aéreas, los conocimientos de embarque o cartas de porte, según corresponda; sus documentos hijos y el documento de transporte multimodal, cuando a ello haya lugar.

Bajo este concepto quedan comprendidos, el manifiesto de tráfico postal y el manifiesto de envíos de entrega rápida o de mensajería expresa, con sus adiciones, modificaciones o explicaciones y las guías de envíos de entrega rápida o de mensajería expresa.

ESTATUTO. Establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo.

EXPORTACIÓN. Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional con destino a otro país, bajo un régimen aduanero. También se considera exportación, la salida de

mercancías a una zona franca o depósito franco, en los términos previstos en el presente decreto.

FORMALIDADES ADUANERAS. Todas las actuaciones o procedimientos que deben ser llevados a cabo por las personas interesadas y por la aduana a los efectos de cumplir con la legislación aduanera.

IMPORTACIÓN. Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional, bajo un régimen aduanero. También se considera importación, la introducción de mercancías procedentes de zona franca al resto del territorio aduanero nacional, en los términos previstos en este decreto.

INFRACCIÓN ADUANERA. Es toda acción u omisión que conlleva la transgresión, el incumplimiento o la violación de la legislación aduanera.

INSTALACIONES INDUSTRIALES. Son los lugares privados destinados para llevar a cabo, principalmente, las operaciones de perfeccionamiento o de transformación y/o ensamble, de mercancías de procedencia extranjera, de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

MANIFIESTO DE ENVÍOS DE ENTREGA RÁPIDA O DE MENSAJERÍA EXPRESA. Es el documento que contiene la individualización de cada una de las guías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa y la información contenida en estas, así como, la información del medio de transporte y los totales de peso, bultos y número de guías de envíos de entrega rápida o de mensajería expresa.

MANIFIESTO DE TRÁFICO POSTAL. Es el documento que contiene la individualización de cada uno de los envíos de correo, que ingresan o salen por la red del operador postal oficial.

MERCANCÍA. Son todos los bienes susceptibles de ser clasificados en la nomenclatura arancelaria y sujetos a control aduanero.

MERCANCÍA DIFERENTE. Una mercancía presentada o declarada es diferente a la examinada documental o físicamente, cuando presenta cambio de naturaleza, es decir, se considera que por sus características y/o propiedades físicas, su denominación comercial o su uso o utilización, se trata de otra mercancía.

También se considera mercancía diferente aquella a la que, después de realizados estudios, análisis o pruebas técnicas en ejercicio del control posterior, le aplica lo dispuesto en el inciso anterior.

No se considera que sea mercancía diferente, cuando se trate únicamente de diferencias en la descripción contenida en un documento de transporte o en una declaración aduanera, por errores de digitación o por descripción parcial o incompleta.

MERCANCÍA DE RESTRINGIDA CIRCULACIÓN. Es aquella mercancía cuya circulación, enajenación, disposición o destinación, está sometida a condiciones o restricciones aduaneras.

OPERACIÓN ADUANERA. Toda actividad de embarque, desembarque, entrada, salida, traslado, circulación y almacenamiento de las mercancías objeto de comercio internacional, sujeta al control aduanero.

OPERACIÓN DE PERFECCIONAMIENTO. Es la transformación, elaboración, manufactura, procesamiento, o reparación de las mercancías importadas o exportadas temporalmente para la obtención de productos compensadores que serán objeto de exportación o de reimportación

PLANILLA DE RECEPCIÓN. Es el registro mediante el cual el depósito o la zona franca dejan constancia de la carga recibida, de la cantidad, descripción genérica, peso y estado de los bultos, en los términos previstos en el presente decreto.

POTESTAD ADUANERA. Es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la administración aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte, hacia y desde el territorio aduanero nacional, y para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que conforman el ordenamiento jurídico aduanero.

PRODUCTOS COMPENSADORES. Son aquellos productos obtenidos como resultado de una operación de perfeccionamiento de mercancías, bajo los regímenes de perfeccionamiento activo o pasivo.

PRUEBA DE ORIGEN. Documento físico o electrónico, en el que se hace constar que la mercancía califica como originaria, para reclamar las preferencias arancelarias derivadas de un acuerdo. Se puede considerar como prueba de origen, un certificado de origen, una declaración certificada de origen o una declaración de origen, entre otros.

Para el efecto se entenderá por:

- certificado de origen. Un formato específico que permite identificar las mercancías y en el que la autoridad, organismo facultado, importador, exportador o productor, certifica expresamente que las mercancías a las que se refiere el certificado son originarias de un determinado país.

- declaración certificada de origen, una “declaración de origen” certificada por una autoridad u organismo facultado para ello;

- declaración de origen, una declaración apropiada respecto del origen de las mercancías, establecida en la factura comercial u otro documento relativo a ellas, por el fabricante, productor, proveedor, exportador o por otra persona competente, con motivo de su exportación, que describa los productos en cuestión con suficiente detalle para ser posible su identificación.

RECARGOS. Son aquellas medidas de defensa comercial que se expresan a través de la imposición de salvaguardias o de derechos “antidumping” o compensatorios, entre otros, establecidos por el Gobierno Nacional.

RECINTO DE ALMACENAMIENTO. Es la bodega, almacén y, en general, el inmueble contratado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para la recepción, almacenamiento, guarda, custodia, conservación, restitución o pago de las mercancías aprehendidas, decomisadas, abandonadas a favor de la Nación u objeto de cualquier otra medida cautelar.

RECONOCIMIENTO DE MERCANCÍAS. El examen físico de las mercancías realizado por la autoridad aduanera, para comprobar que la naturaleza, origen, estado, cantidad, valor,

peso, medida y la clasificación arancelaria de las mismas, correspondan a la información contenida en la declaración aduanera de mercancías y los documentos que la sustentan.

RESIDENTE. En los términos previstos en el Estatuto Tributario y normas que lo reglamenten, es la persona natural que permanece de manera continua o discontinua en el territorio aduanero nacional, por más de ciento ochenta y tres (183) días calendario, incluyendo días de entrada y salida del país, durante un período cualquiera de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario consecutivos.

También se consideran residentes las personas naturales nacionales que conserven la familia o el asiento principal de sus negocios en el país, aun cuando permanezcan en el exterior.

RESIDUO. Es el material que queda como inservible después de un proceso productivo o como consecuencia de la destrucción o desnaturalización de una mercancía, y que no se puede aprovechar para el fin inicialmente previsto. Los residuos están sujetos al pago de los derechos e impuestos a la importación, cuando se destinen a un régimen que cause el pago de los mismos, de conformidad con lo previsto en este decreto.

RETIRO DE LAS MERCANCÍAS. Es el acto por el cual, la administración aduanera permite a los interesados disponer de las mercancías que son objeto de un desaduanamiento en la importación, previo levante y pago de los derechos e impuestos a que haya lugar.

TRANSPORTE COMBINADO. Es la operación que permite el transporte de mercancías de procedencia extranjera, desde el lugar de arribo hasta otro lugar convenido para su entrega en el territorio aduanero nacional, al amparo de hasta dos (2) contratos de transporte, por cualquier modo, fluvial, terrestre o ferroviario.

TURISTA. Persona natural que se traslada de su país de origen o procedencia al territorio del país de destino, sin que pueda ser considerado residente en el país de destino o tenga por finalidad establecer su residencia o lugar de domicilio en el mismo.

ZONA DE FONDEO. Es la zona definida del espejo de agua cuyas condiciones permiten el fondeo o anclaje para que las embarcaciones esperen un lugar de atraque o el inicio de una operación portuaria, la inspección, cuarentena o aligeramiento de carga. También comprende la permanencia temporal, previo a la llegada de la embarcación a un muelle habilitado de una Marina, conforme a lo dispuesto en la ley 1242 de 2008 o en las normas que lo modifiquen o adicionen.

ZONA FRANCA. Es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y/o de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los derechos e impuestos a las importaciones y a las exportaciones.