



TLC: Aspectos Aduaneros

Rosalba Sierra de Sánchez. Consultora Privada
Eduardo José Sánchez Sierra. Director de Investigaciones ICP

Resumen Ejecutivo

Aunque la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hace un tiempo tomó medidas para reestructurar el área técnica, tales como la creación del Grupo de Origen de la Subdirección Técnica, y ha venido capacitando funcionarios en materia de reglas de origen desde hace un tiempo, aún se está lejos de asumir el control en este aspecto, ya que el inspector de aduanas en la mayoría de las oportunidades no dispone de información suficiente para objetar un certificado de origen en el momento de autorizar el levante de la mercancía o en muchas oportunidades esta información es señalada de manera parcial omitiendo datos del comprador o importador cuando son vendidos a un tercero. Otro tanto ocurre en el control posterior del origen por fallas en el suministro de la información o cuando documentalmente se está ejerciendo este control por parte de las Divisiones de Fiscalización Aduanera de las Administraciones quienes además de no contar con la infraestructura suficiente, no cuentan con información oportuna para dirimir los casos en los cuales el inspector ha autorizado el levante de la mercancía previa constitución de fianza. A pesar de que Colombia ha suscrito acuerdos comerciales de alcance regional o parcial, la evolución respecto a las reformas necesarias para competir, deja mucho que desear.

El presente documento tiene como propósito, realizar un análisis objetivo sobre la preparación de la Aduana colombiana para enfrentar los retos que le impone la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Así el objetivo es reforzar los aspectos en los que presenta una mayor debilidad. En efecto no se puede perder de vista que en la aplicación de este Acuerdo deben tenerse en cuenta otras variables diferentes al arancel, tales como los temas de valor¹ y origen,² la aplicación de las

normas armonizadas³, los mecanismos de

¹ El Valor en Aduanas de las mercancías importadas para efecto de la percepción de los derechos de aduana *advalorem*, será la establecida de conformidad con los procedimientos y métodos del Acuerdo del Valor del GATT de 1994, en concordancia con la Decisión 378 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y el Decreto 2685 de 1999 (Inciso 13 Artículo 237, Decreto 2685 de 1999).

El literal 13 del artículo 1° del Decreto 2685 de 1999, define los derechos de aduana como: “Son todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos *antidumping* o compensatorios y todo pago que se fije o se exija, directa o indirectamente por la importación de mercancía al territorio aduanero nacional o en relación con dicha importación, lo mismo que toda clase de

derechos de timbre o gravámenes que se exijan o se tasan respecto a los documentos requeridos para la importación o, que en cualquier forma, tuvieren relación con la misma.

No se consideran Derechos de Aduana el impuesto sobre las ventas, ni los impuestos al consumo causados con la importación, las sanciones, las multas y los recargos al precio de los servicios prestados”.

² Las normas de origen determinan la “nacionalidad de un producto”. La determinación del origen representa para un inspector de aduanas el final de su actuación que consiste 1° en clasificar el producto, 2° determinar el valor de los productos y 3° determinar el país de origen. Las normas de origen pueden definirse de varias maneras: El Convenio de Kyoto (Convenio Internacional sobre la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, en vigor desde 1974, define las normas de origen en los siguientes términos: “las disposiciones específicas, elaboradas a partir de principios establecidos por legislación nacional o acuerdos internacionales, aplicados por un país para determinar el país de origen de los productos” (Anexo D, actualmente anexo K del Convenio de Kyoto modificado)

El Acuerdo sobre normas de origen como parte del Acuerdo de la OMC (Organización Mundial del Comercio) debe ser aplicado por todos los miembros de la OMC, incluidos los nuevos miembros con el objeto de conseguir la uniformidad en los procedimientos para determinar el origen del producto específico y para la aplicación de las normas de origen.

³ Las normas armonizadas surgieron de la necesidad de adoptar un lenguaje aduanero común aceptado a nivel internacional que permitiera la aplicación e interpretación correcta de Acuerdos Bilaterales o Multilaterales. Es así como en el año de 1983, surgió el Sistema Armonizado como la Nomenclatura Mundial

concertación y de diálogo entre las diferentes entidades que intervienen en el proceso, así como la tecnificación y automatización de las operaciones aduaneras, que son variables de extraordinaria relevancia no sólo para obtener los resultados esperados sino para alcanzar los niveles de competitividad en términos de costos y de tiempo respecto a Estados Unidos.

Aunque la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hace un tiempo tomó medidas para reestructurar el área técnica, tales como la creación del Grupo de Origen de la Subdirección Técnica, y ha venido capacitando funcionarios en materia de reglas de origen desde hace un tiempo, aún se está lejos de asumir el control en este aspecto, ya que el inspector de aduanas en la mayoría de las oportunidades no dispone de información suficiente para objetar un certificado de origen en el momento de autorizar el levante de la mercancía o en muchas oportunidades esta información es señalada de manera parcial omitiendo datos del comprador o importador cuando son vendidos a un tercero. Otro tanto ocurre en el control posterior del origen por fallas en el suministro de la información o cuando documentalmente se está ejerciendo este control por parte de las Divisiones de Fiscalización Aduanera de las Administraciones quienes además de no contar con la infraestructura suficiente, no cuentan con información oportuna para dirimir los casos en los cuales el inspector ha autorizado el levante de la mercancía previa constitución de fianza. A pesar de que Colombia ha suscrito acuerdos comerciales de alcance regional o parcial, la

evolución respecto a las reformas necesarias para competir, deja mucho que desear, por ejemplo, en el caso del control posterior, las investigaciones se hacen demoradas y dispendiosas, pues como veremos más adelante, no se cuenta con las herramientas técnicas que permitan acelerar los procesos. De igual forma ocurre en materia de Valoración, y aunque el Acuerdo de Valoración Aduanera del GATT de 1994 está contemplado en nuestra legislación aduanera, en la práctica su aplicación se ha reducido a la determinación de precios mínimos de referencia y precios estimados establecidos mediante Resoluciones emanadas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o de Circulares de la Dirección de Aduanas, la falta de información sobre precios con la que cuentan las Administraciones de Aduana está generando uno de los mayores cuellos de botella en este tema, pues al no contar con información suficiente sobre el valor de los diferentes productos importados, les resulta imposible sustentar debidamente las controversias de valor que puedan generarse, implicando demoras y constantes requerimientos por parte de los usuarios.

Codificada de mercancías el cual entró en vigencia en el año de 1988.

Igualmente mediante el Acuerdo del Valor del GATT de 1947, posteriormente modificado por el Acuerdo de Valor de GATT de 1994 se armonizó el tema de valoración aduanera. Estas normas fueron aprobadas por el Grupo Andino mediante Decisión 378 de 1995, y fueron incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano mediante Ley 170 de 1994.

Compromisos y Realidades

<p>En el Capítulo Cinco del Tratado de Libre Comercio denominado Administración Aduanera y Facilitación del Comercio se establecen los compromisos adquiridos por Colombia en Materia Aduanera en el Marco del Tratado de Libre Comercio, hecho este que implica que la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrolle una serie de temas que comprendan reformas legales, procedimentales y estructurales con el objeto de dar cumplimiento a dichos compromisos.</p>	<p>Al respecto la DIAN, viene desarrollando un Plan de Acción, en coordinación con la Agencia Internacional para el desarrollo de los Estados Unidos - USAID- como mecanismo de cooperación entre los dos países.</p>
<p>El artículo 5.1 comprende desde la publicación de la Legislación Aduanera, sus regulaciones y procedimientos administrativos generales en Internet, así como la información a los usuarios sobre aspectos aduaneros y la publicación por adelantado de las regulaciones de carácter general que se pretendan adoptar , facilitando su participación antes de su adopción.</p>	<p>Aunque actualmente la DIAN, tiene publicado en Internet la Legislación Aduanera, es importante hacer una actualización en lo referente a las regulaciones y procedimientos administrativos. Igualmente el cumplimiento de este requisito va a demandar no sólo el fortalecimiento de la Oficina de Orientación al Contribuyente y Usuario Aduanero, sino la creación de un Grupo de Apoyo conformado por funcionarios que además tengan un amplio conocimiento de la normatividad aduanera y cuenten con la experiencia adquirida en las diferentes aduanas y sitios de arribo y salida de mercancías en lo relacionado con la aplicación de los regímenes, procesos y procedimientos con el objeto de servir de apoyo tanto al usuario interno como externo.</p>
<p>El artículo 5. 2 establece que el Despacho de las mercancías deberá cumplirse dentro de un período no mayor a las cuarenta y ocho horas siguientes a su llegada, que el desaduanamiento se realice en el punto de llegada, sin perjuicio que el importador pueda retirar la mercancía previa constitución de una fianza depósito o cualquier otro instrumento que cubra el pago definitivo de aranceles aduaneros y demás impuestos y cargos relacionados con la importación.</p>	<p>La aplicación de este requisito implica que además de que el importador pueda disponer de la mercancía en el menor tiempo posible, se disminuyan los costos de almacenamiento al permitir el desaduanamiento en el sitio de arribo.</p> <p>Para el cumplimiento de lo anterior no solamente la DIAN debe realizar el análisis sobre las acciones que en materia legislativa y de infraestructura física debe asumir en el corto, mediano y largo plazo sino que además es necesario la adopción de controles aduaneros eficientes en las Aduanas de llegada con el objeto de dirimir las controversias que se presenten, dotándolas de personal técnico capacitado en Valoración, Arancel y Origen. En este punto es importante puntualizar las acciones que viene desarrollando la DIAN para el cumplimiento de lo anterior, estas son:</p> <ol style="list-style-type: none">a) En el Proyecto MUISCA (Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado) se están adoptando los servicios informáticos electrónicos para la entrega de la información del manifiesto de carga y documento de transporte por parte de las empresas transportadoras antes del arribo del medio de transporte al país.b) Se creó la tasa de servicio de inspección no intrusiva que le permitirá a la Aduana contar con los recursos necesarios para la adaptación de equipos de inspección no intrusiva para la revisión de mercancías de importación y exportación.c) Actualmente se está estudiando el proyecto de Decreto que reglamenta la inspección simultánea tanto de

	mercancías de importación como de exportación. Esto comprende la actuación de la DIAN, Policía Antinarcóticos y las demás autoridades sanitarias, en forma conjunta.
El artículo 5.3 Automatización establece que cada Parte se esforzará para usar tecnología de información que haga expeditos los procedimientos para el despacho de mercancías Este punto comprende desde la utilización de normas internacionales, desarrollo de sistemas electrónicos compatibles entre las partes así como el desarrollo del Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y las recomendaciones y lineamientos conexos de la OMA.	La DIAN a través del Proyecto MUISCA ya implemento los siguientes aspectos: a) El uso de la firma electrónica para documentos presentados a la Entidad, dado que está autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio como entidad certificadora cerrada. b) El servicio de intercambio electrónico de información., para el intercambio de información en materia de certificación de origen.
El artículo 5.4 Administración de Riesgos Este aspecto comprende el establecimiento de un Sistema de Inspección de las mercancías de más alto riesgo mediante la selectividad, este hecho, permite el desaduanamiento ágil y expedito de las mercancía de bajo riesgo.	Sobre el particular la DIAN, adelanta las siguientes acciones: a) Plan Piloto de Selectividad, para la inspección de carga de importación, con el apoyo de la USAID. b) Celebración de Convenio con la Universidad Nacional Departamento de Estadística, para el desarrollo de una propuesta de análisis de riesgo para las operaciones aduaneras, que permitan adoptar un modelo inteligente, autónomo y efectivo de medición de riesgo y de selectividad de mercancía a inspeccionar.

El Tratado también insiste en la Cooperación entre las Partes con el objeto de comunicar a cada país las modificaciones significativas de políticas, cambio de legislaciones o regulaciones en materia de importaciones acerca de las modificaciones en las legislaciones de cada país, proporcionando información sobre actividades ilícitas tales como el contrabando e infracciones similares.

Otras acciones adelantadas por la DIAN están encaminadas al Control de cupos en las importaciones y exportaciones, con el objeto de realizar el control de contingentes, así como una propuesta de modificación de la legislación aduanera en lo referente a las resoluciones anticipadas de origen y valor.

A este respecto vale la pena mencionar la importancia que le da el Tratado no

solamente a la implementación del Acuerdo de Valoración Aduanera, sino también a la operación de tal Acuerdo. Es importante analizar la estructura que tienen en otros países las áreas encargadas del control del valor y la experiencia que en ellas se ha tenido en la aplicación del Acuerdo del Valor del GATT de 1994, pues en términos comparados, las necesidades han llevado a darle un *status* superior al que tiene Colombia respecto al tema de valor. Mientras que en nuestro país este control se cumple por distintas dependencias tales como las Divisiones de Comercio Exterior, Fiscalización Aduanera, y Técnica Aduanera a nivel local. Por División de Valoración de la Subdirección Técnica Aduanera y por la División de Programas de la Subdirección de Fiscalización Aduanera a nivel central; en otros países, el tema de valor es manejado por una sola dirección de alto nivel al interior de la estructura de aduanas, que no sólo se encarga de investigar el tema,

sino también de la ejecución del mismo. Si se quiere ser competitivo es extremadamente importante evitar la duplicidad de funciones, en especial en este tema.

Conclusiones

El país tiene ante sí un gran reto si quiere obtener los beneficios que pretende con la firma del Tratado de Libre Comercio, pues en la realidad nos estamos enfrentando a un socio en términos comparativos muy desigual. No obstante lo anterior, la experiencia ganada en los procesos de integración regionales, multilaterales y bilaterales tales como la ALALC, ALADI, GRUPO ANDINO, CAN, y los Acuerdos multilaterales como GATT, OMC y bilaterales, permiten suponer que el proceso de ajuste al tratado puede llegar a ser menos y traumático de lo que se piensa, si se tienen en cuenta algunos de los siguientes elementos:

1) El Plan de Acción adelantado por la DIAN, para poner en práctica los requerimientos de la Agenda Interna del Tratado de Libre Comercio, descrito anteriormente debe estar complementado con el fortalecimiento del área técnica local, en el tema de origen, valor y laboratorio merceológico, en los sitios de arribo y salida de mercancías. Pues en la actualidad ante una duda por parte de los inspectores, las consultas deben dirigirse al nivel central, lo que no sólo implica demoras, sino que le resta

capacidad de gestión a las administraciones locales.

- 2) La determinación de competencias a la DIAN para la verificación de origen en control posterior que es uno de los temas en los cuáles se está trabajando, requiere de un grupo de trabajo capacitado. La experiencia que se tiene es que el control del origen requiere de la cooperación efectiva, un sistema de comunicación directa entre de las partes con el objeto de conocer la información confidencial en el menor tiempo posible.
- 3) La DIAN debe ser dotada de equipos y de la infraestructura logística en los lugares de arribo y salida de mercancías, con el objeto de reducir los tiempos y los costos en los procesos de importación y exportación y lograr mejorar el lugar que ocupa la Aduana colombiana, que está muy por debajo de los estándares regionales, peor aún si se compara con las aduanas de los países desarrollados. Del análisis de las cifras contenidas en el Cuadro denominado "Comercio Internacional Colombia vs. región y Países Industrializados", realizado por el Instituto de Ciencia Política (Comercio y la Utopía del Aislamiento. 2006) citando como fuente a *Doing Business* y en donde se presentan diferentes variables, tanto en términos de importación como de exportación, podemos concluir que es urgente avanzar no sólo en aspectos tales como infraestructura, sino también en la automatización de las distintas Administraciones de Aduana, con el fin de lograr el despacho ágil de las mercancías en los lugares de arribo y de salida.

Comercio Internacional Colombia vs. región y Países Industrializados						
	Colombia	Perú	Guatemala	Región	OCDE	EE.UU.
Número de documentos para Exportar	6	7	9	7,3	4,8	6
Tiempo para Exportar (Días)	34	24	20	22,2	10,5	9

Costo de Exportar (Dólares * Container)	1745	800	1785	1068	811	625
Número de documentos para Importar	11	13	7	9,5	5,9	5
Tiempo para Importar (Días)	35	31	33	27,9	12,2	9
Costos de Importar (Dólares * Container)	1773	820	1985	1226	883	625

Fuente: Doingbusiness.org

- 4) En lo referente a la expedición de Resoluciones Anticipadas de Valor y Origen, si bien la legislación aduanera establece el pronunciamiento mediante resoluciones en materia de Arancel (Artículo 236 del Decreto 2685 de 1999) es necesario fijar dentro de la reglamentación pendiente (Normas de Valor y Origen) pautas muy claras, que garanticen la capacidad de aplicar las resoluciones, pues es posible caer, dada la imprecisión de las normas, en situaciones que lleven a que sea prácticamente imposible darle aplicación a las resoluciones. El espíritu del acuerdo busca contar con un pronunciamiento previo a la importación, que permita agilizar el desaduanamiento de las mercancías de importación, sin embargo esto no será posible, si no se pasa de la teoría a la práctica.