

[<< Volver](#)

Unidad Informática de Doctrina

Area del Derecho

Aduanero

Banco de Datos

Aduanas

Problema Jurídico

Tesis Jurídica

CONCEPTO 004589 int 518 DE 2025 ABRIL 8

[Consultar Documento Jurídico](#)

▼ Descriptores

Tráfico postal y envíos urgentes

▼ Fuentes Formales

DECRETO 1165 DE 2019 ART. 3, 32, 144, 146, 253 Y 256

▼ Extracto

1. Esta Subdirección está facultada para resolver las consultas escritas, presentadas de manera general, sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de la DIAN¹. En este sentido, la doctrina emitida será de carácter general, no se referirá a asuntos particulares y se someterá a lo consagrado en el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019².

2. Solicita en su escrito claridad jurídica respecto de la viabilidad de la operación logística de mercancías que ingresan a Colombia bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes utilizando el mismo medio de transporte, el cual realiza varias escalas en Colombia y en otros países, introduciendo en cada aduana de ingreso la mercancía amparada en un manifiesto de carga independiente de acuerdo con cada destino. En ese orden, soporta su solicitud con las siguientes consideraciones:

Consideraciones del usuario:

3. **Convenios Aeronáuticos:** manifiesta que en virtud de estos acuerdos se garantizan libertades y derechos a volar los territorios, a realizar escalas en su territorio con fines no comerciales, a realizar transporte aéreo internacional entre puntos en las siguientes rutas de las líneas aéreas de los Estados Unidos, desde puntos anteriores a los Estados Unidos vía los Estados Unidos y puntos intermedios a cualquier punto o puntos en Colombia y más allá.

4. **Convenio Bilateral entre Colombia y los Estados Unidos:** llama la atención a lo previsto respecto de los derechos de libertad aérea que tiene cada estado parte sobre el territorio de cada parte; a prestar servicios a puntos anteriores a cualquier punto en su territorio con o sin cambio de aeronave o número de vuelo y ofrecer y anunciar tales servicios al público como servicios directos; sin limitación direccional o geográfica y sin pérdida de ningún derecho a llevar tráfico que se permita en virtud del este acuerdo, siempre que el transporte sea parte de un servicio que atienda un punto del territorio nacional de la línea aérea.

5. **Convenios Aeronáuticos.** En estos convenios la expresión "aduana de ingreso", es suficiente y clara para efectos de la materialización de los derechos convencionales que surgen de una pluralidad de convenios o tratados internacionales. Por tanto, es preciso indicar que el supuesto de hecho que se debe subsumir en los dos cuerpos normativos, el aeronáutico internacional y el aduanero, que son armónicos, corresponde a la aduana de ingreso en el transporte aéreo internacional,

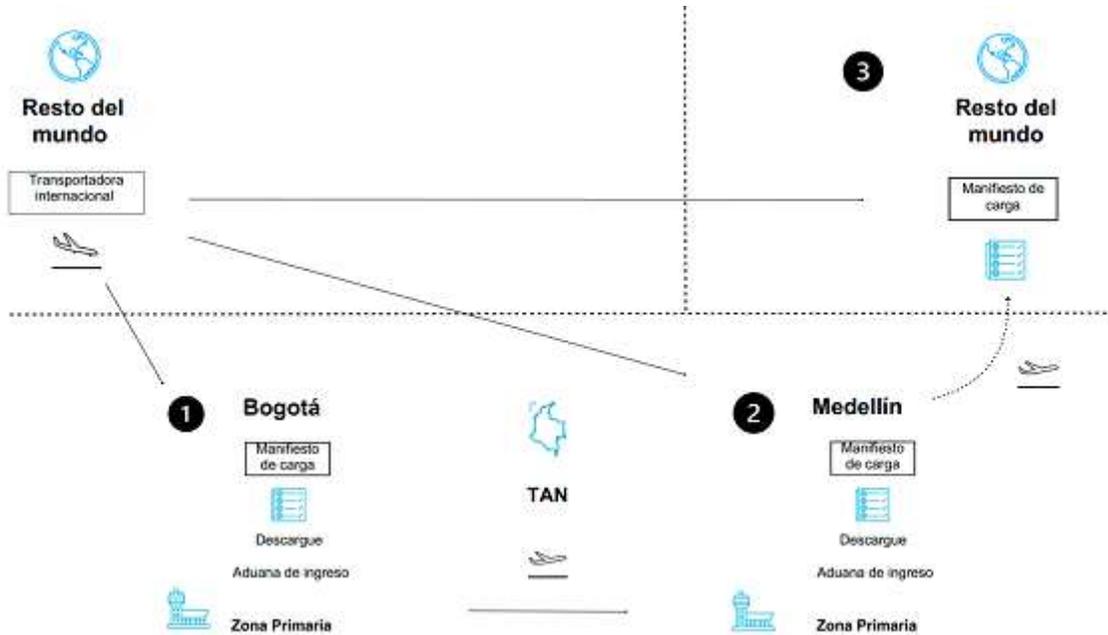
6. **interpretación armónica y teleológica de los derechos otorgados y autorizados por la Aeronáutica Civil y la norma aduanera.** Considera que la autorización de la Aeronáutica Civil se orienta a que la mercancía extranjera pueda transportarse de forma legal y expedita hacia su destino en el Territorio Aduanero Nacional - TAN, siempre que se ampare dentro de las libertades convenidas en los acuerdos bilaterales, sin la exigencia de nacionalización previa a su descargo de la aeronave en el destino final. Exigir lo contrario desvirtuaría la autorización misma y entraría en contradicción con el marco regulatorio colombiano que protege el cabotaje como una actividad exclusiva de aerolíneas nacionales. La Aeronáutica Civil, al autorizar operaciones de transporte aéreo internacional de carga, necesariamente contempla que la finalidad de dicha autorización es permitir el tránsito de mercancía en el territorio nacional, sin exigir su nacionalización inmediata.

7. Consecuentemente, considera que obligar a una aerolínea extranjera a nacionalizar la carga en el primer punto de ingreso en Colombia – no necesariamente primera aduana de ingreso – significaría que el transporte desde ese punto hacia otros destinos al interior del país constituiría la formalidad del cabotaje, que es una actividad reservada exclusivamente a aerolíneas nacionales, según la normativa colombiana.

8. Dicho esto, exigir la nacionalización únicamente por el primer punto de ingreso - distinto a la primera aduana de ingreso - desvirtuaría el sentido de la autorización de la serie de vuelos chárter otorgada a la aerolínea extranjera, convirtiendo su operación en una actividad que, conforme a la ley, le está prohibida.

Consideraciones y Fundamentos de este Despacho:

9. En primera instancia se hace necesario entender la operación logística a través del siguiente gráfico:



10. Como se puede observar la operación nace en el exterior, en donde un mismo medio de transporte lleva mercancías amparadas en tantos manifiestos de carga como escalas realiza. Las cuales se descargan en cada lugar de arribo bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes.

Medio de transporte Y: MC 1 – MC 2- MC 3.

MC1: destino Bogotá

MC2: destino Medellín

MC3: destino Quito – Ecuador.

11. Para efectos de verificar la viabilidad de esta operación se hace necesario atender las siguientes disposiciones:

Artículo 3. Decreto 1165 de 2019.

«**Manifiesto de carga.** Es el documento que contiene la relación de todos los bultos que comprende la carga y la mercancía a granel, a bordo del medio de transporte, y que va a ser cargada o descargada en un puerto o aeropuerto, o ingresada o exportada por un paso de frontera, excepto los efectos correspondientes a pasajeros y tripulantes».

«**Manifiesto Expreso.** Es el documento que contiene la individualización de cada uno de los documentos de transporte correspondientes a los envíos urgentes».

«**Artículo 144. Manifiesto de Carga.** El Manifiesto de Carga deberá contener como mínimo la siguiente información: Identificación del medio de transporte, datos de viaje, peso y cantidad total de unidades de carga a transportar, los números de los documentos de transporte, según corresponda al medio y al modo de transporte, número de bultos, peso e identificación genérica de las mercancías y/o la indicación de carga consolidada, cuando así viniere, señalándose en este caso, el número del documento máster (...)»

«**Artículo 146. Documentos que se habilitan como manifiesto de carga.** Las mercancías que constituyan la carga a bordo de un medio de transporte que arribe a un lugar habilitado para el ingreso de mercancía al territorio aduanero nacional, deberán estar relacionadas en el respectivo manifiesto de carga, salvo que estén amparadas con documentos de destino a otros puertos o aeropuertos.

Cuando una mercancía sometida a la modalidad de tránsito o de cabotaje llegue a la aduana de destino, la declaración de tránsito aduanero o de cabotaje se habilitará como manifiesto de carga. (...)» (Se resalta y subraya)

12. De la lectura de estas definiciones, se observa que: i) el manifiesto de carga debe contener la relación de la mercancía que va a descargarse en un puerto o aeropuerto, y ii) en esa misma línea, la norma establece que la mercancía que arribe en un lugar habilitado debe estar relacionada en ese manifiesto, salvo que estén amparadas con documentos de destino a otros puertos o aeropuertos.

13. Esto quiere decir que, si son varios destinos en el territorio nacional, cada destino debe tener un manifiesto independiente y solo

la carga amparada en ese manifiesto puede **descargarse** en ese lugar **de** arribo. En el caso en estudio, un **destino** es Bogotá y otro es Medellín.

14. Ahora bien, respecto a la modalidad **de** tráfico postal y envíos urgentes en particular, las disposiciones establecen lo siguiente:

«Artículo 253. Tráfico postal y envíos urgentes. Podrán ser objeto **de** importación por esta modalidad los envíos **de** correspondencia, los envíos que lleguen al territorio aduanero nacional por la red oficial **de** correos y los envíos urgentes siempre que su valor FOB no exceda **de** dos mil dólares **de** los Estados Unidos **de** América (US\$2.000) y requieran ágil entrega a su **destinatario**.

La mercancía importada según lo establecido para esta modalidad queda en libre disposición». (Se subraya)

«Artículo 256. Lugar para realizar los trámites **de la importación.** Todos los trámites **de** importación bajo esta modalidad **deberán realizarse por la aduana **de** ingreso **de** las mercancías al territorio aduanero nacional**, salvo el pago **de** la **declaración consolidada **de** pagos.** (...)». (Se subraya)

15. Estas disposiciones establecen que todos los trámites **de** importación bajo la modalidad **de** tráfico postal y envíos urgentes **deben** realizarse por la aduana **de** ingreso **de** las mercancías al territorio aduanero nacional. Disposiciones que **deben** aplicarse armónicamente con el alcance **del** manifiesto **de** carga antes analizado, esto es, que la mercancía que viene en el medio **de** transporte amparada con el manifiesto **de** carga cuyo **destino** por ejemplo es Bogotá, **debe** realizar todos los trámites aduaneros correspondientes **desde** la transmisión **de** la información anticipada **del** manifiesto **de** carga, manifiesto expreso, aviso **de** llegada y **descargar toda la mercancía cuyo destino sea Bogotá**.

16. Así mismo, la mercancía que viene en **ese mismo medio de transporte** con **destino** Medellín **deberá** realizar todos los trámites **de** manera oportuna a través **de** los sistemas informáticos electrónicos con su correspondiente manifiesto **de** carga, manifiesto expreso, aviso **de** llegada cuando ingrese al aeropuerto **de** Medellín y **descargar la mercancía amparada en el manifiesto de carga correspondiente**, para surtir los trámites pertinentes por parte **del** intermediario **de** tráfico postal y envíos urgentes.

17. Así las cosas, en el ejemplo, tanto Bogotá como Medellín se constituyen en lugar **de** ingreso al territorio nacional en los términos **del** artículo 256 **del** Decreto 1165 **de** 2019, por cuanto en cada aduana **de** ingreso se **deben** adelantar los trámites aduaneros y controles que se exigen en la etapa **de** carga.

18. Esta lectura es coincidente con las **disposiciones y acuerdos internacionales**, en especial con el **Acuerdo bilateral de transporte aéreo Colombia – Estados Unidos**. El Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre EE. UU. y Colombia **de** 2011 (el ATA) suscrito el 14 **de** diciembre **de** 2018, fue objeto **de** un protocolo **de** enmienda, en el año 2022 incorporando los **derechos de tráfico de séptima libertad para los servicios aéreos de carga estadounidenses y colombianos**, enmienda que tuvo vigencia una vez que se intercambiaron las notas diplomáticas.

19. Esta enmienda permite que las aerolíneas colombianas tengan **derechos recíprocos de** prestar servicio a Estados Unidos en **función del criterio de séptima libertad para los vuelos reservados al transporte de mercancías**. También profundiza la alianza económica y comercial con Colombia y al mismo tiempo, genera oportunidades para aerolíneas, exportadores y consumidores. Esta disposición internacional referente al transporte aéreo permite que en **desarrollo de** la libertad **de** los servicios aéreos los medios **de** transporte **de** mercancías puedan realizar diferentes escalas **dentro del** territorio nacional.

20. Respecto **de** la viabilidad **de** exigir el trámite **de** un cabotaje por parte **del** transportador internacional, se presentan las siguientes consideraciones:

21. **Convenio de Kioto revisado. Anexo específico E capítulo 3. Transporte de mercancías por cabotaje.** El Convenio internacional para la simplificación y armonización **de** los regímenes aduaneros, establece como presupuestos para su aplicación respecto al régimen **de** Cabotaje lo siguiente:

*«El régimen aduanero bajo el cual: (a) mercancías en libre circulación, y (b) mercancías importadas que no se hayan **declarado bajo la condición de que sean transportadas en un buque distinto del buque en que fueran importadas y a bordo del cual llegaron a territorio aduanero son cargadas a bordo de un buque en un lugar del territorio aduanero y transportadas a otro lugar dentro del mismo territorio aduanero donde se descargarán**».* (Se resalta y subraya)

22. La norma 13 **del** anexo E, establece: *«La Aduana solicitará al capitán o a otra persona interesada que presente solamente un único documento con los datos **del** buque, un listado **de** las mercancías a ser transportadas **bajo régimen de cabotaje e indicando el o los puertos en el territorio aduanero donde serán descargadas**. Este documento, una vez visado por la Aduana, constituirá la autorización para el transporte **de** las mercancías bajo el régimen **de** cabotaje».* (Se subraya)

23. Como se observa, el convenio **de** Kioto establece como presupuesto para que se considere como una operación **de** cabotaje, **que se descarguen las mercancías de un medio de transporte y se carguen en otro medio de transporte dentro del territorio aduanero**. Situación que **reitera la recomendación prevista en la norma 13** que precisa, que el régimen **de** cabotaje se configura cuando la mercancía se **descarga** en una parte **del** territorio nacional y se autoriza el cargue y transporte **de** las mercancías en otro medio **de** transporte cuyo **destino** será otro puerto en el territorio aduanero.

24. Estas disposiciones responden a la dinámica logística y comercial toda vez que el régimen **de** cabotaje se soporta en la necesidad viabilizar una operación logística en la cual, la mercancía una vez ingresada y **descargada** en aeropuerto o puerto por razones

logísticas o comerciales, pueda ser trasladada en otro medio **de** transporte a su **destino final dentro del** territorio aduanero.

25. Ahora bien, el artículo 32 **del Decreto 1165 de** 2019, establece:

«Artículo 32. Declarantes.

(...)

*10. Las empresas transportadoras que se encuentren **debidamente inscritas y autorizadas ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para las operaciones de cabotaje, quienes deberán actuar a través de sus representantes legales o apoderados debidamente constituidos**».* (Se subraya)

26. **De** la lectura **de** la disposición se observa que el cabotaje **debe** solicitarse y adelantarse por una empresa nacional inscrita y autorizada por la DIAN para adelantar estas operaciones **de** cabotaje, y en el presente caso, el transportador internacional no puede ser sujeto obligado para realizar esta operación, razón por la cual no sería viable jurídicamente exigir a este transportador que es el responsable **del** medio **de** transporte que realiza las escalas que adelante este trámite **de** cabotaje.

27. **De** las anteriores consideraciones se concluye lo siguiente:

(i) La **definición del** manifiesto **de** carga precisa que este documento relaciona la información **de** todos los documentos **de** transporte que van a ser objeto **de** cargue o **descargue en un puerto o aeropuerto**. En esa línea el artículo 146 **del Decreto 1165 de** 2019 precisa que el manifiesto **no puede tener documentos de transporte que vayan consignados a otros puertos o aeropuertos**.

(ii) En consecuencia, cuando por razones logísticas la mercancía que se transporta en un medio **de** transporte va a ser **descargada** (i.e) una parte en el aeropuerto **de** Bogotá y otra en el aeropuerto **de** Medellín, no podría estar amparada en un mismo manifiesto por prohibición expresa **del Decreto**. En consecuencia, la mercancía embarcada en un medio **de** transporte para dos **destinos** (puerto y aeropuertos diferentes en el territorio aduanero) **deberá** estar amparada **desde** origen en dos manifiestos y la mercancía **debe** **descargarse** en el **destino del** territorio aduanero nacional **definido** en cada manifiesto **de** carga.

(iii) Por otra parte, los artículos 253 y 256 **del Decreto 1165 de** 2019, establecen que todos los trámites **de** importación bajo la modalidad **de** tráfico postal y envíos urgentes **deben** realizarse por la aduana de ingreso de las mercancías al territorio aduanero nacional. Esto es, que la mercancía que viene en el medio **de** transporte amparada con el manifiesto **de** carga cuyo **destino** por ejemplo sea Bogotá, **debe** realizar todos los trámites aduaneros correspondientes **desde** la transmisión **de** la información **del** manifiesto **de** carga, manifiesto expreso, aviso **de** llegada y **descargar** toda la mercancía cuyo **destino** sea **Bogotá**.

En ese orden, la mercancía que viene en ese mismo medio **de** transporte con **destino** Medellín **deberá** realizar todos los trámites pertinentes **de** manera oportuna con su correspondiente manifiesto **de** carga, manifiesto expreso, aviso **de** llegada cuando ingrese al aeropuerto **de** Medellín y **descargar** la mercancía para surtir lo pertinente por parte **del** intermediario **de** tráfico postal y envíos urgentes.

Esta operación permite un control aduanero eficaz toda vez que la autoridad aduanera puede realizar las verificaciones que considere necesarias en la etapa **de** carga, respecto **del** medio **de** transporte, los manifiestos que amparan la carga, y la mercancía efectivamente **descargada** y amparada en cada uno **de** los puertos o aeropuertos **del** país. Documentos que **deben** tener correspondencia respecto **de** sus **destinos** en el territorio aduanero nacional. Así mismo, en concordancia con las medidas previstas en las normas internacionales y en especial con el convenio bilateral **de** transporte aéreo con Estados Unidos, que busca contar con mayor flujo **de** comercio ágil y eficiente **debidamente** controlado por las autoridades competentes.

iv) De conformidad con lo previsto en **el convenio de Kioto y con las disposiciones nacionales respecto del cabotaje**, estas no resultan aplicables al caso objeto **de** estudio, en tanto **no se cumplen con los presupuestos** para su realización, porque: i) no hay cambio del medio de transporte, toda vez que es en el mismo medio de transporte que llega la mercancía con destino a Bogotá y a Medellín amparadas con dos manifiestos diferentes, sin que se descargue ninguna mercancía en Bogotá para ser enviada en otro medio de transporte, y ii) porque el cabotaje lo **deben** realizar las empresas transportadoras nacionales inscritas y autorizadas por la DIAN para adelantar estas operaciones **de** cabotaje, y en el presente caso es el transportador internacional quien hace las operaciones que nos ocupan y por ello no podría ser sujeto **de** esta autorización.

v) Por las anteriores razones, se considera que, en aplicación armónica **de** las disposiciones internacionales y nacionales, en el evento en que en un medio **de** transporte venga carga que va a ser sometida a la modalidad **de** tráfico postal y envíos urgentes con **destino** a dos o más puertos o aeropuertos **dentro del** territorio aduanero nacional, **debe** tramitarse un manifiesto por la mercancía **que va a descargarse** en cada aeropuerto o puerto habilitado y adelantar todos los trámites pertinentes en el puerto o aeropuerto correspondiente. Sin necesidad **de** tramitar ninguna operación **de** cabotaje.

28. En los anteriores términos se absuelve su petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y **de** fiscalización cambiaria, en lo **de** competencia **de** esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN: <https://normograma.dian.gov.co/dian/>.

¹ **De** conformidad con el numeral 4 **del** artículo 56 **del Decreto 1742 de** 2020 y el artículo 7 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

² **De** conformidad con el numeral 1 **del** artículo 56 **del Decreto 1742 de** 2020 y el artículo 7-1 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.