

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA

REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos
de la parte sustantiva

Julia Inés Sánchez Arias



DIAN[®]
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

NUEVA
REGULACIÓN ADUANERA
EN COLOMBIA

Aspectos didácticos
de la parte sustantiva

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA
REGULACIÓN
ADUANERA
EN COLOMBIA

Aspectos didácticos
de la parte sustantiva

Julia Inés Sánchez Arias
Autora



DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-
DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE ADUANAS

Nueva Regulación Aduanera en Colombia

Aspectos didácticos de la parte sustantiva
Decreto 390, marzo 7 de 2016

Julia Inés Sánchez Arias
juliainessanchez@hotmail.com

Director General
Santiago Rojas Arroyo

Directora de Gestión de Aduanas
Claudia María Gaviria Vásquez

Subdirectora de Gestión de Comercio Exterior
Inírida Paredes

Jefe Oficina de Comunicaciones
Patricia Parada Castro

Edición de contenidos y Corrección de estilo
Zulma Rodríguez Cubides

Diseño y diagramación
Ricardo Martín Quintero

Agradecimientos especiales por sus valiosos aportes en el
contenido a:

Yamile Adaira Yépez Londoño
Subdirectora de Gestión Técnica Aduanera

Fabio Nel Ponce López
Inspector I - Dirección de Gestión de Fiscalización

PRIMERA EDICIÓN, JUNIO 2017
Bogotá, D.C., Colombia

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este
libro, o cualquier proceso reprográfico o fónico, por
fotocopia, microfilme, offset, mimeógrafo o virtual.

LA AUTORA

Julia Inés Sánchez Arias es economista de la Universidad de Antioquia en Medellín y especialista en Negocios Transnacionales de la Universidad Externado de Colombia; se desempeñó como funcionaria de la DIAN con una larga trayectoria en temas aduaneros; como tal, tuvo una participación activa en la mesa de trabajo conformada para la redacción y construcción del Decreto 390. Sumado a ello está su experiencia como Consultora en la Comunidad Andina –CAN–, en representación de la Entidad en el Proyecto GRANADUA, de cuya experiencia escribió el libro “Valoración Aduanera” disponible en la página web de este Organismo. Ha sido docente en universidades del País y de la Subregión e instructora virtual de la Escuela de la DIAN y de la Universidad Andina Simón Bolívar, con sede en Bolivia, en el campo de la valoración aduanera.

CONTENIDO

	pág.
PRÓLOGO	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
DISPOSICIONES GENERALES	19
• Ámbito de aplicación	19
• Sistematización, Garantías y Resoluciones Anticipadas	21
LA OBLIGACIÓN ADUANERA	24
• Aspectos generales	24
• Consideraciones relativas al pago de los derechos e impuestos	25
OBLIGADOS ADUANEROS	28
• Aspectos generales	28
• Niveles de confiabilidad de los importadores, los exportadores y los operadores de comercio exterior	28
- Beneficios	29
• Declarante	30
• Operadores de Comercio Exterior	31
- Personas	33
- Lugares	37
DEL DESTINO ADUANERO	44
GENERALIDADES DE LOS RÉGIMENES ADUANEROS	47
• De los regímenes aduaneros y declaración aduanera	47
• Elementos en que se basa la aplicación de los derechos e impuestos a la importación y demás medidas previstas en el marco de los acuerdos comerciales	50
Clasificaciones arancelarias	51
- Origen de las mercancías	52
- Valor en Aduana de las Mercancías Importadas	53
IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL	55
• Formalidades aduaneras previas al desaduanamiento	56
- Llegada de los medios de transporte al territorio aduanero nacional	56
- Recepción y registro de los documentos de viaje	58
Corrección de errores u omisiones	59
- Entrega y recepción	62
- Novedades del Decreto 390 en el proceso de carga	63
• Desaduanamiento en la Importación	65
• Formalidades aduaneras del desaduanamiento en la importación	65
1. De la declaración aduanera de importación	65
2. De los documentos soporte de la declaración aduanera de importación	68

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos de la parte sustantiva

3. Aforo, pago y retiro de las mercancías	68
• Regímenes de Importación.....	76
- Importación definitiva.....	77
1. Importación para el consumo.....	77
2. Importación con franquicia o exoneración de derechos e impuestos a la importación	78
3. Importación en cumplimiento de garantía.....	79
4. Reimportación en el mismo estado.....	80
5. Reimportación por perfeccionamiento pasivo	81
- Regímenes suspensivos.....	82
1. Admisión temporal para reexportación en el mismo estado.....	82
2. Admisión temporal para perfeccionamiento activo.....	84
- Transformación y/o ensamble	88
- Regímenes especiales de Importación	91
1. Importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra “leasing”.....	91
2. Tráfico postal.....	92
3. Envíos de entrega rápida o mensajería expresa.....	97
4. Viajeros.....	103
5. Menaje de casa.....	105
6. Importación temporal de medios de transporte de uso privado.....	105
7. Importación temporal de embarcaciones de recreo de uso privado que permitan la navegación de altura.....	108
8. Importación por redes, ductos o tuberías.....	110
9. Provisiones para consumo y para llevar	111

EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

• Formalidades aduaneras previas al desaduanamiento	114
• Desaduanamiento en la exportación	115
• Regímenes de Exportación	118
- Exportación a título definitivo.....	119
1. Exportación definitiva.....	119
2. Exportación de muestras sin valor comercial.....	119
3. Exportación de café.....	119
- Exportación temporal.....	120
1. Exportación temporal para reimportación en el mismo estado.....	120
2. Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.....	121
- Regímenes especiales de exportación	122
1. Tráfico postal.....	122
2. Envíos de entrega rápida o mensajería expresa.....	123
3. Viajeros	123

RÉGIMEN DE DEPÓSITO ADUANERO

• Aspectos generales.....	125
• Formalidades aduaneras previas al desaduanamiento	126
• Formalidades aduaneras propias del desaduanamiento.....	127
• Formalidades aduaneras posteriores al desaduanamiento	129

TRÁNSITO DE MERCANCÍAS	130
OPERACIONES ADUANERAS	139
• Operaciones Aduaneras Especiales.....	139
- Operaciones aduaneras especiales de ingreso de mercancías y medios de transporte	139
- Operación aduanera especial de ingreso definitivo.....	140
- Operación aduanera especial de ingreso temporal	140
- Operaciones aduaneras especiales de salida de mercancías.....	142
- Operación aduanera especial de salida definitiva – Reexportación.....	143
- Operación aduanera especial de salida temporal.....	144
• Operaciones aduaneras de transporte	145
- Otras operaciones aduaneras de transporte.....	145
- Transporte multimodal.....	145
- Transporte combinado en territorio nacional.....	149
- Transporte de mercancías a través del territorio aduanero nacional	152
- Transporte de mercancías a través del territorio aduanero nacional en el modo aéreo	153
- Transporte por redes, ductos o tuberías a través del territorio aduanero nacional.....	154
• Tráfico fronterizo	155
OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS DEPÓSITOS FRANCOS	157
RECAPITULACIÓN	158
CONCLUSIONES	161
ANEXOS	162
Anexo 1. Centros de Distribución Logística Internacional	162
Anexo 2. Formalidades Aduaneras - Importación de mercancías al territorio aduanero nacional	163
Anexo 3. Formalidades Aduaneras previas al desaduanamiento en la importación	164
Anexo 4. Etapas de desaduanamiento en importaciones	165
Anexo 5. Formalidades aduaneras tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa	166
Anexo 6. Reparación de aeronaves y embarcaciones.....	168
Anexo 7. Formalidades Aduaneras - Exportación de mercancías del territorio aduanero nacional	169
Anexo 8. Formalidades Aduaneras - Régimen de Depósito Aduanero	170
ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS	171

Decreto 390
marzo 7 de 2016

PRÓLOGO

El libro “Aspectos Didácticos de la parte sustantiva del Decreto 390 de 2016”, escrito por la experta en temas aduaneros, Julia Inés Sánchez Arias y revisado en sus apartados sobre técnica aduanera por Yamile Adaira Yepes Londoño, Subdirectora de la Subdirección de Gestión de Técnica Aduanera y en la totalidad de la parte sustantiva por Inírida Paredes, Subdirectora de Comercio Exterior, contiene las motivaciones y explicaciones que el Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN --¹, tuvo para modificar y actualizar la normativa aduanera que rige las operaciones en materia de facilitación y control del comercio internacional.

Logra la escritora, a través de un lenguaje simple, sencillo y con un alto componente técnico, cautivar al lector; de tal suerte que inspira a una lectura sin compás ni espera. Este compendio que hoy se logra presentar a la opinión pública, es el resultado de su activa participación en la Mesa de Trabajo que fue responsable de la redacción y construcción del Decreto 390, hoy nueva regulación aduanera en Colombia.

Los lectores de este escrito tendrán un cuidadoso y didáctico texto que permite un entendimiento desde lo global e internacional, hasta lo específico y nacional; el que se inicia por los compromisos asumidos por Colombia en los diferentes acuerdos comerciales; las mejores prácticas internacionales; los temas transversales de la operación en nuestro país; los obligados aduaneros; hasta llegar a los trámites y el paso a paso del ingreso y salida de mercancías en el territorio colombiano, así como de sus diferentes formas y trayectos en el mismo.

Con este libro, Julia Inés, no sólo nos hace un invaluable aporte institucional; línea a línea, párrafo por párrafo y página tras página, aunado a su actividad como docente, también nos ha enseñado a caminar, a amar los diferentes temas de la legislación aduanera, especialmente en temas de Valoración Aduanera. Con esta publicación la autora nos transfiere, desde un acto de nobleza y generosidad, su largo, profesional y consistente conocimiento aduanero, que será de un alto valor tanto para quienes pretendan interactuar de una u otra forma con el apasionante mundo de la Aduana, como para quienes tengan un interés profesional y de cultura general en los aspectos sustanciales de la operación de comercio exterior en Colombia.

Agradezco profundamente a la autora por otorgarme el honor de ser una de las primeras lectoras y críticas de este preclaro libro, que estoy segura, como lo viví, contribuirá de una forma “didáctica” al exacto y fiel entendimiento del Decreto 390 de 2016, el que recoge, además, algunos aspectos fundamentales de comercio exterior del Decreto 2147 de 2016, por medio del cual se modifica el Régimen de Zonas Francas y de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta la Reforma Tributaria Estructural.

Claudia María Gaviria Vásquez

Directora de Gestión de Aduanas

1 En adelante toda citación en el presente texto a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se hará mencionando solo su sigla DIAN.

PRESENTACIÓN

Como Entidad del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, la DIAN, tomó la iniciativa y lideró un amplio trabajo de revisión de la normativa en materia de regulación y procedimientos aduaneros, con miras a presentar a consideración del Gobierno Nacional una propuesta de nueva regulación aduanera que sustituyera la que por más de quince años se venía aplicando en Colombia.

La primera pregunta que surge es, ¿por qué una nueva regulación aduanera? La respuesta atiende a varias consideraciones; la principal radica en la necesidad de armonizar normas, procedimientos y lenguaje aduaneros con nuestros socios comerciales; ya no es posible mantener un tratamiento de influencia tributarista derivado de la fusión de impuestos y aduanas desde hace algo más de veinticinco años, tratamiento que no es compatible con los compromisos internacionales asumidos por el País en el marco del libre comercio, en lo que tiene que ver con aspectos aduaneros.

Es así como se buscó sustento en los acuerdos internacionales sobre comercio exterior y en legislación comparada de aduanas más adelantadas; en particular se tuvo en cuenta el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Revisado) de la Organización Mundial de Aduanas, comúnmente conocido como Convenio de Kyoto (Revisado) de 1999², los acuerdos de facilitación de la OMC³ y la normativa de la Comunidad Andina, entre otros.

Con dicho marco conceptual, esta Dirección desplegó un gran esfuerzo institucional, representado en el arduo trabajo de un equipo aduanero, conformado por profesionales de la Dirección de Gestión de Aduanas, Dirección de Gestión Jurídica y Dirección de Gestión de Fiscalización, pertenecientes a la organización; que con dedicación, entusiasmo y el permanente contacto y atención a los requerimientos de los principales involucrados en el proceso, logró satisfactoriamente dar por cumplidos los principales objetivos trazados desde un comienzo.

En la publicación que hoy nos ocupa, se encuentran los contenidos del Decreto 390 de marzo 7 de 2016⁴ por el que se establece la nueva regulación aduanera, explicados de manera sencilla; así como los argumentos que dejan ver la razón de las modificaciones o innovaciones establecidas.

2 En este texto, toda mención al Convenio de Kyoto Revisado, debe entenderse como el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado) de la Organización Mundial de Aduanas.

3 Organización Mundial del Comercio.

4 En el presente documento, toda referencia al Decreto 390, debe entenderse como el Decreto 390 de marzo 7 de 2016, por el cual se establece la regulación aduanera, cuya vigencia inicia a partir de marzo 23 del mismo año, conforme a lo señalado en el artículo 674 del mismo decreto.

La DIAN pone tales contenidos a disposición y consulta de manera física tanto en su versión impresa, así como en su versión virtual en la página de la Entidad; los que estarán al alcance de todos los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior, y en general, de aquellos que de una u otra forma tengan algún interés en la materia.

“La Nueva Regulación Aduanera en Colombia” es el resultado de un exhaustivo y cuidadoso trabajo de revisión y un acto de infinita nobleza y profunda generosidad que nuestra experta en Valoración Aduanera, Julia Inés Sánchez, le concede a la DIAN.

El orgullo, la gratitud y la exaltación a los cerca de 38 años que le aportó a la DIAN, especialmente a la administración aduanera. Recibir de su puño y letra la transferencia de todo ese conocimiento en valoración aduanera, me llena de admiración como director de la DIAN, pero sin lugar a dudas, el mayor reconocimiento es a su compromiso, su vocación de servicio y ante todo a su lealtad y rectitud con la entidad.

Gracias a su generosa contribución, la aduana colombiana ha logrado fortalecer sus mecanismos de facilitación de las operaciones de comercio exterior. Sus juiciosos aportes fueron invaluable a lo que hoy es la nueva regulación pues en su contenido, se recoge la armonización de las normas, los procedimientos y el lenguaje aduanero con nuestros socios comerciales, sólo por destacar uno de los muchos valores.

Santiago Rojas Arroyo

Director General

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales



Dirección de
**Impuestos
y Aduanas
Nacionales**

INTRODUCCIÓN

La regulación aduanera expedida con el Decreto 390, busca fundamentalmente simplificar los procedimientos, agilizar los trámites, ahorrar esfuerzo administrativo, reducir los tiempos de desaduanamiento⁵ y en general, contribuir a la facilitación del comercio exterior; esto sin perjuicio de los controles aduaneros a los que están sometidos, tanto los obligados aduaneros, como las mercancías objeto de comercio internacional.

En tal sentido, el Decreto 390 está concebido en dos partes: La primera referida a lo que se ha denominado parte sustantiva, que no es más que la regulación de todas las formalidades aduaneras en el marco de unos principios, atendiendo los requerimientos de los acuerdos de libre comercio y de modernización de los procedimientos aduaneros; la segunda parte trata de los controles aduaneros y el consecuente tratamiento procedimental y sancionatorio, sin lo cual no se podría hacer más estricto, en algunos casos, el cumplimiento de la parte sustantiva.

No obstante, esta normativa está inspirada en el cumplimiento voluntario de la obligación aduanera, a través de un continuo desarrollo de lo que se entiende por cultura tributaria; es así como en los contenidos de la misma, se encuentran beneficios y tratamientos especiales para aquellos obligados aduaneros que demuestren un buen comportamiento en el desarrollo de sus actividades de comercio exterior y formalidades aduaneras derivadas de ellas; aunque también es cierto que se prevén consecuencias de aplicación rigurosa, cuando se den situaciones de incumplimiento o desacato de lo regulado en la norma.

En este orden de ideas, reviste especial importancia propender porque se tenga un amplio conocimiento sobre la legislación aduanera y los procedimientos que se desprenden de la misma; para ello, la DIAN no escatimará esfuerzos para dar a conocer ampliamente esta norma a través de textos como el que se está publicando, de acceso gratuito en la página web de la Entidad para la ciudadanía en general; a través de cursos y talleres de divulgación y de capacitación; así como de apoyo continuo por medio de consultas y asistencia al cliente, como hasta ahora se ha venido haciendo.

Para cumplir con uno de estos cometidos, la publicación que se está dejando a disposición, tanto en su versión impresa como de manera virtual, no transcribe literalmente el articulado del Decreto 390; al contrario, lo explica dando a conocer su alcance y razón de ser de lo que se regula; de esta manera se busca eliminar un posible tratamiento discrecional que pueda traer la simple lectura de sus disposiciones y se da respuesta de manera anticipada a los posibles interrogantes que podrían derivarse como consecuencia de ello.

5 *"DESADUANAMIENTO. El cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir a las mercancías, importadas para el consumo, ser exportadas o ser sometidas a otro régimen aduanero..."* Decreto 390, artículo 3, definición.

Por otra parte, y como un anticipo de lo que se explicará a lo largo de la publicación, es esencial dar a conocer desde ya, los cinco pilares fundamentales en que descansa esta nueva norma para comprender el alcance de la misma:

- 1. El Sistema de Gestión del Riesgo.** Permite no solamente direccionar los controles a los casos que realmente representen un riesgo, optimizando el uso de los recursos administrativos, sino también, perfilar a las personas de bajo riesgo y cumplidoras de su obligación aduanera, para estimularlas a través de beneficios o tratamientos especiales que les reduzcan tiempos y costos en sus operaciones de comercio exterior, mediante la aplicación de un concepto favorable; concepto que también se tendrá en cuenta para autorizar o habilitar un operador de comercio exterior, en cuyo caso el perfil de riesgo puede ser medio o bajo.
- 2. La sistematización de las formalidades aduaneras.** Con trámites a través de los Servicios Informáticos Electrónicos y la utilización de formularios o formatos electrónicos, firmas electrónicas y regulación de las contingencias. Tratamiento que favorece la agilización de los procesos y le da seguridad al desarrollo de las diligencias, cumpliendo oportunamente con los requisitos y entrega de la información exigida por la Entidad.
- 3. La logística.** Aplicable en las operaciones de comercio exterior, con figuras que aprovechan y promueven las condiciones geográficas y territoriales del País para una mejora continua de su participación en la economía global de mercado.

Se destacan principalmente: La operación de transporte combinado a través del territorio nacional, utilizando hasta tres modos de transporte diferentes en los modos terrestre, férreo o fluvial, en cuyo último caso se espera recuperar la navegabilidad del río Magdalena.

Las Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)⁶, donde se concentran actividades y múltiples operaciones que posicionarán al País como lugar estratégico para el comercio internacional.

Los Centros de Distribución Logística Internacional, en puertos o aeropuertos o en las infraestructuras logísticas especializadas (ILE) cuando éstas cuenten con lugares de arribo habilitados; desde donde se podrán reembarcar, importar o exportar, mercancías extranjeras, nacionales o en proceso de finalización de un régimen suspensivo o del régimen de transformación y/o ensamble, que ingresen allí para su almacenamiento.

Las zonas de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa, en aeropuertos, para la llegada o salida de los envíos de manera organizada y para el cumplimiento de las formalidades aduaneras propias del régimen.

Las zonas de control comunes a varios puertos o muelles, que permitirán descongestionar la operación actual de los puertos.

La posibilidad de convertir los depósitos de los operadores de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, en sitios de distribución de los envíos que ingresen desde el exterior con destino a otros países, mediante una operación de transbordo.

⁶ Creadas por la Ley 1450 de 2011 e incorporadas en la Ley 1682 de 2013, artículo 12; en las que se podrán realizar las operaciones aduaneras que defina la DIAN, según lo previsto en el artículo 8 de la Ley 1753 de 2015.

Los depósitos aduaneros donde las mercancías podrán permanecer almacenadas una vez sean declaradas bajo este nuevo régimen, hasta por un (1) año con prórroga; en cuyo caso, se podrán desarrollar operaciones de conservación, manipulación, empaque, reempaque, clasificación, limpieza, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcación, colocación de leyendas de información comercial, separación de bultos, preparación para la distribución y mejoramiento de la presentación⁷.

- 4. La facilitación del comercio exterior.** Con figuras como el Operador Económico Autorizado -OEA-⁸, el Exportador Autorizado, los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior de confianza, que desarrollarán el mínimo de formalidades para cumplir con su obligación aduanera. La eliminación de trámites innecesarios, como la no exigencia de una declaración para los destinos aduaneros o para las operaciones aduaneras especiales de ingreso o de salida del territorio aduanero nacional o para las operaciones de transporte. La eliminación o reducción de las garantías. Las declaraciones anticipadas para regímenes aduaneros diferentes a la importación. La posibilidad de corregir errores no formales sin sanción. El desaduanamiento abreviado con datos mínimos para su complementación posterior. Y el pago diferido con una mayor cobertura de beneficiados.

También contribuyen a la facilitación del comercio exterior, algunas disposiciones previstas en la nueva regulación, como la flexibilización de ciertas situaciones que hoy dan lugar a la aprehensión; tal es el caso de aquellos transportadores que no tienen línea regular de transporte a Colombia, que no suministran de manera anticipada la información de los documentos de viaje tal como lo exige la norma; en este caso, después de una autorización del nivel central, podrán cumplir tales formalidades sin perjuicio de la sanción que se les aplique. Lo que se busca es castigar a quien cometió la falta y no al importador con la pérdida de su mercancía.

De igual manera, el manejo comprensible para aquellas empresas formalmente constituidas, cuando reciban en sus instalaciones sobrantes o mercancías diferentes después de un proceso de desaduanamiento en el que no hubo intervención de la autoridad aduanera; en este caso el importador va a tener la posibilidad de rescatar tal mercancía en un plazo de quince días a partir de la autorización de retiro, pagando un valor de rescate del 20% del valor de la misma; esto no le generará antecedentes desde el punto de vista sancionatorio, dado que el valor del rescate no se considera multa; es el único caso donde se podrán rescatar mercancías no presentadas.

Así mismo, se tiene otro instrumento facilitador que permite corregir las declaraciones presentadas de manera anticipada, antes de su salida del lugar de arribo, incluso en los casos en los que se trate de mercancía diferente, en cuyo caso se debe cancelar un rescate del quince (15%) del valor CIF de la mercancía.

Así, a lo largo del Decreto 390, se encuentran muchos otros tratamientos que buscan facilitar el comercio exterior, modernizar los procesos aduaneros y armonizar

7 Ver artículo 103 del Decreto 390.

8 Figura ya regulada en Colombia mediante el Decreto 3568 de 2011 e incorporada al Decreto 390.

con las mejores prácticas aduaneras internacionales, las que se irán explicando en cada apartado que se vaya analizando.

- 5. La proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones.**⁹ Este es otro de los principios fundamentales del Derecho-Sancionatorio, según el cual, la sanción a imponer por la comisión de una infracción debe ser la adecuada, la justa, en razón de la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción. Este principio constituye un límite a la potestad sancionadora, que busca impedir sanciones desmedidas; y cobra especial importancia cuando la autoridad tiene unos rangos entre los cuales puede escoger una mayor o menor sanción, según la gravedad de los hechos. En el Decreto 390 ya viene, para prácticamente todas las infracciones, una sanción fija, sin que le sea doble al funcionario entrar a hacer esa tasación. En el nuevo régimen sancionatorio se logra hacer realidad dicho principio cuando se establecieron las sanciones de amonestación o una multa menor a 200 UVT para las infracciones leves; una multa superior a los 200 UVT, el 60 % del valor de los fletes o del valor FOB de las mercancías, para infracciones graves; y, la cancelación de la calidad de operador de comercio exterior para las infracciones gravísimas.

Sin embargo, para la multa quedó prevista una sanción mínima y un tope máximo, para impedir valores exagerados.

Nótese que, cuando las sanciones se tasan en proporción al valor de los servicios prestados por el operador de comercio exterior, se busca que su cobro sea el razonable según la situación presentada, es decir, el proporcional al interés económico en la operación de que se trate.”

Por último, es importante advertir en esta parte introductoria, que se deja abierta la posibilidad a los lectores de la presente publicación, de hacer todos los comentarios y críticas que permitan construir y mejorar continuamente el texto que se pone a disposición.

9 Escrito por PONCE López, Fabio Nel. Inspector I, Dirección de Gestión de Fiscalización-DIAN-Colombia.

DISPOSICIONES GENERALES

Ámbito de Aplicación

En la construcción del Decreto 390 se tuvo absoluto respeto por los lineamientos jurídicos y constitucionales que rigen en Colombia, así como de sus principios rectores; de igual manera se consideró lo establecido en la Ley Marco de comercio exterior 1609 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo exigido en los Convenios internacionales de los cuales hace parte Colombia y que tienen fuerza vinculante; tal es el caso del Tratado por el que se crea la Organización Mundial del Comercio y los acuerdos que lo desarrollan, entre otros, el Acuerdo de Facilitación del Comercio; así mismo, aquellos convenios de la Organización Mundial de Aduanas que tratan sobre temas relacionados, como es el Convenio de Kyoto Revisado; al igual se tuvieron en cuenta las normas andinas que tienen carácter de supranacionalidad.

Siguiendo los lineamientos de tales acuerdos y las tendencias de aduanas más adelantadas, se buscó dar un rol más amplio a la Administración Aduanera¹⁰ sacándola de su contexto meramente recaudador y fiscalista, reconociéndole su potestad, no solamente en temas de control, sino también en funciones diversas que la convierten en un verdadero servicio aduanero que, como tal, facilita el comercio exterior y elimina trabas innecesarias en las formalidades aduaneras que deban cumplirse; de paso, brindando también protección en frontera contra actividades delictivas para asegurar un tráfico internacional seguro de las mercancías, tal como lo predica la Organización Mundial de Aduanas, en bien del interés general.

Se introdujeron definiciones que ayudan a la comprensión del articulado del Decreto 390; algunas de ellas cambian sustancialmente la concepción del tratamiento aduanero que se está modificando, haciéndolo armónico con el contexto internacional; de esta manera, por ejemplo, se tiene que el declarante ya no será más el que firma una declaración, sino el que la hace, ya sea a nombre propio o en cuyo nombre se elabora; es decir, así sea un tercero el que elabore y firme la declaración aduanera a nombre de una persona, esta persona siempre será el declarante y no el que firma el documento; por esta nueva concepción es que las agencias de aduana dejan de ser declarantes.

De igual manera se cambia la noción de los derechos de aduana, la que se deja reducida únicamente a los derechos establecidos en el Arancel de Aduanas; así, cuando exista un compromiso internacional de exoneración de los derechos de aduana, no será aplicable a todos los derechos, impuestos y demás, que definía el Decreto 2685

10 *"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, regímenes y operaciones aduaneras, y ejercer el control y la potestad aduanera."* Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

de 1999 modificado¹¹; de esta forma el compromiso se cumplirá únicamente para el gravamen arancelario.

Se hace una clara separación entre lo que son los *derechos* de importación y los *impuestos* de importación; dentro de los derechos de importación están los derechos de aduana, así como los derechos antidumping y compensatorios, entre otros; y dentro de los impuestos a la importación está el impuesto a las ventas, el impuesto al consumo y cualquier otro impuesto que deba ser regulado mediante Ley.

Tal distinción es fundamental para lo establecido en el Decreto 390 respecto a la exoneración, suspensión o no pago de los "*Derechos e impuestos a la importación*"; de tal suerte que toda referencia a *impuestos* a la importación, quedó sujeta a lo que disponga la Ley que regule la materia.

Se adopta la expresión "*desaduanamiento*", nuevo concepto de uso internacional, que se extiende a cualquier régimen aduanero, inclusive a aquellos diferentes al de importación de mercancías; en cada caso, el Decreto 390 se encarga de precisar las formalidades que comprende el desaduanamiento según el régimen al que corresponda. El desaduanamiento en la importación sustituye la noción de "*nacionalización*", solo cuando las mercancías quedan en libre circulación.

También se introduce una nueva figura, "*dispositivo electrónico de seguridad*"; tal dispositivo es diferente al conocido como precinto, y resulta necesario para poder hacer el seguimiento, verificar el posicionamiento y llevar a cabo el rastreo de la carga, mercancías, unidades de carga o vehículos, a través de un centro de monitoreo.

Se hizo una clara separación entre lo que se conoce como tráfico postal y el concepto de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, cumpliendo compromisos adquiridos por el País en el marco de los tratados de libre comercio; se destaca que los envíos de entrega rápida o mensajería expresa no tienen límite de peso ni valor, pero quedan sujetos a unas categorías que serán explicadas más adelante cuando se trate de los regímenes aduaneros de importación; su aplicación queda circunscrita únicamente al modo de transporte aéreo.

Las formalidades aduaneras tienen una nueva connotación; es de alcance muy amplio y comprende todas las actuaciones y procedimientos que se llevan a cabo para cumplir con la obligación aduanera de manera general, dependiendo del estado del proceso que se esté cumpliendo.

Las infraestructuras logísticas especializadas, aunque no las crea el Decreto 390, se recogen como figura que permitirá desarrollar toda la logística de comercio exterior en algunas zonas del territorio aduanero nacional, a través del cumplimiento de las formalidades aduaneras que correspondan; esto seguramente dinamizará la economía

11 "*DERECHOS DE ADUANA. 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 mercancías 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 otra 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.*" Decreto 2685 de 1999, artículo 1.

del País, de manera consecuente con lo establecido en la Ley 1682 de 2013 sobre la infraestructura del transporte.

Las operaciones aduaneras especiales tanto de ingreso como de salida, son figuras novedosas que se introducen en la normativa aduanera para facilitar ciertas operaciones de comercio exterior, para las que no se justifica el sometimiento de las mercancías a la rigurosidad de un régimen aduanero con todas sus formalidades; de esta manera se agiliza y facilita tal operación.

El transporte combinado es una nueva figura que le da el soporte legal necesario a los desplazamientos, a través del territorio nacional, de la carga o de las mercancías, cuando llegan procedentes del exterior teniendo como destino final un lugar al interior del País; para ello, la carga o las mercancías quedan bajo la responsabilidad del importador, quien puede utilizar hasta tres modos de transporte diferentes: Fluvial, terrestre o ferroviario, hasta llegar a su destino final. Fundamentalmente se espera también proporcionar y estimular la navegabilidad por el río Magdalena con lo que probablemente se logre reducir el costo del transporte y por ende el de la importación.

Sistematización, Garantías y Resoluciones Anticipadas

El Decreto 390 se hizo sobre una base, según la cual, todas las formalidades aduaneras, incluidas las operaciones y obligaciones derivadas de las mismas, se cumplan a través de los Servicios Informáticos Electrónicos¹²; así las cosas, no se trabajó una norma para adaptarla a los actuales sistemas, sino una norma para cuyo cumplimiento es preciso adaptar tales sistemas; esto implica cambios, ajustes e inclusive nuevas plataformas tecnológicas que están siendo desarrolladas acogiendo los estándares internacionalmente aceptados, en especial el que corresponde al Modelo de Datos de la OMA.

En el entretanto, algunas formalidades se seguirán cumpliendo como se hace con el sistema y norma actual o inclusive de manera manual. Por ejemplo, en virtud del numeral 3 del artículo 674 del Decreto 390, los regímenes aduaneros, las operaciones aduaneras especiales y algunas operaciones de transporte, se aplicarán una vez se ajusten o desarrollen los Servicios Informáticos Electrónicos que las soporten.

Tan pronto entre en funcionamiento el nuevo modelo de sistematización informático, se utilizarán formularios o formatos electrónicos para cumplir con las formalidades aduaneras. Los formularios se utilizarán cuando se vaya a declarar un régimen aduanero y los formatos cuando la formalidad se refiera a un destino aduanero, a operaciones aduaneras especiales o a cualquier otra situación diferente a la presentación de una declaración aduanera¹³.

Los documentos considerados como soporte de una declaración, no tendrán que presentarse de manera física, éstos podrán ser electrónicos cuando así se elaboren en el país emisor, o digitalizados a partir del escaneo de un documento físico; en ambos casos deberán presentarse y mantenerse en los Sistemas Informáticos Electrónicos. Esto

12 "Los servicios informáticos electrónicos de que trata el presente Decreto serán los dispuestos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, acogiendo los estándares internacionalmente aceptados". Decreto 390, artículo 4, segundo inciso.

13 Hay que tener en cuenta que, para algunos regímenes aduaneros, se prevé la presentación de formatos que harán las veces de declaración aduanera.

cambia el tratamiento de la conservación de los documentos soporte y de su consulta cuando se requiera.

La posibilidad de contingencia que antes estaba restringida solo a los Servicios Informáticos Electrónicos de la Entidad, se ha extendido a los sistemas propios de los operadores de comercio exterior, por fallas imprevisibles e irresistibles en los mismos; en cuyo caso, se debe solicitar trámite manual con la firma del representante legal o apoderado, exponiendo la naturaleza de la falla presentada.

Otra novedad que trae el Decreto 390, es el manejo de las garantías con las que se asegura el cumplimiento de la obligación aduanera; ya no habrá una dependencia exclusiva de los bancos o de las compañías de seguros, situación que podría encarecer la operación de comercio exterior; a cambio se abre un abanico de posibilidades que facilita la constitución de las mismas cuando sean exigibles; de igual manera se introducen tratamientos que alivian el cumplimiento de su exigencia y en algunos casos inclusive se exonera de su constitución; en efecto, se prevé la no exigencia de garantías, por ejemplo, cuando se trate de un Operador Económico Autorizado.

Dentro de las diversas formas de garantía que trae el Decreto 390, se tienen, además de las bancarias y de compañía de seguros, las que adopten el tipo de depósito monetario o bancario, exigibles en situaciones de alto riesgo o cuando se trate de personas naturales en determinadas circunstancias o a petición del interesado; el pagaré abierto con carta de instrucciones, el que se puede utilizar como forma de garantía solo por los declarantes u operadores de comercio exterior que se califiquen como de confianza; y la fiducia mercantil, el endoso en garantía de títulos valores u otra forma de garantía que regule la DIAN; tales garantías se aceptarán conforme a la obligación aduanera que se pretenda amparar.

En lo que tiene que ver con la reducción del monto de las garantías por renovación de las mismas, solo será posible cuando el declarante u operador de comercio exterior no presente antecedentes en relación con infracciones aduaneras comunes o especiales, cometidas durante los treinta y seis (36) meses anteriores a la fecha de la renovación, a no ser que se trate de una infracción aduanera leve; además se debe encontrar al día con sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

De otro lado, se incorporan dentro del Decreto 390 las resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria, origen y valoración aduanera, entre otros asuntos aduaneros y de comercio exterior, como un compromiso derivado de los Acuerdos de Libre Comercio y del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC; este mecanismo facilita, pero, sobre todo, da seguridad a la operación de comercio exterior que se materializará en una importación.

Quien pretenda importar una mercancía al territorio aduanero nacional, al igual que un exportador o un productor en el exterior o cualquier particular legitimado¹⁴, puede solicitar de manera anticipada a la importación, se le informe el tratamiento que recibirá la mercancía importada una vez llegue al país, desde el punto de vista de la clasificación arancelaria, del origen o del valor en aduana de tal mercancía; de igual manera puede conocer con antelación cómo aplican las devoluciones, suspensiones

14 El segundo inciso del artículo 12 del Decreto 390 explica que la legitimación es la calidad que tiene una persona que pretende realizar una operación de comercio exterior, en relación con las mercancías a las que se refiere la resolución anticipada.

o exoneraciones de los derechos de aduana; el manejo de las cuotas o contingentes arancelarios o el mercado del país de origen.

Para tramitar una solicitud de una resolución anticipada, la autoridad aduanera deberá contar con toda la información necesaria y exigible para expedir su dictamen; para ello, la DIAN dispuso en su página web de un sistema informático a través del cual se gestiona la solicitud; además dispuso los formatos que contienen la información que debe suministrar el solicitante. El usuario puede expresar su opinión o posición en la solicitud de la resolución anticipada.

También es importante tener en cuenta que la expedición de una resolución anticipada, sólo será posible, si las mercancías de que se trate no están en una instancia de examen o recurso ante alguna Entidad Pública, Tribunal o Consejo de Estado. Igualmente es preciso considerar la información que por su naturaleza sea confidencial.

Las resoluciones anticipadas tienen carácter vinculante si la información y/o documentación suministrada es correcta y veraz y los presupuestos bajo los que fueron expedidas no cambian al momento de la importación de la mercancía; razón por la que se constituyen en documento soporte de la declaración aduanera de importación. Las mismas admiten recurso de apelación ante el superior de la dependencia que las profirió, cuando se trate de resoluciones anticipadas de competencia de la DIAN.

La vigencia de las resoluciones anticipadas se mantendrá mientras permanezcan las condiciones bajo las cuales se emitieron o hasta que sean reemplazadas por otra resolución.

Así mismo quedó establecido el mecanismo de unificación de las resoluciones anticipadas de carácter particular, mediante una resolución de carácter general, cuando se establezca que constituyen criterio general de aplicación. Para el caso, la resolución de carácter general se publicará en la página web de la Entidad y la misma reemplazará, para todos los efectos jurídicos, la resolución de carácter particular, manteniendo la misma obligatoriedad.

Las resoluciones anticipadas en materia de clasificación también se publicarán en el Diario Oficial.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

LA OBLIGACIÓN ADUANERA

Aspectos generales

La definición de obligación aduanera incorporada en el Decreto 390, se toma de la Decisión 671 de la Comunidad Andina. Es de alcance general y abarca a todos los obligados aduaneros respecto al cumplimiento de cualquier formalidad aduanera que deban adelantar, incluidas todas las operaciones aduaneras, los regímenes aduaneros y el destino aduanero; de igual manera aquellas obligaciones que resulten de actuaciones administrativas que los involucren.

Para el caso colombiano, la obligación aduanera tiene su asidero legal en el Decreto 390 que la regula, de acuerdo con la formalidad que deba cumplirse para el régimen, destino u operación aduanera de que se trate; en todo caso, también comprenderá el cumplimiento de toda solicitud que la Administración pueda efectuar respecto al suministro de información o documentación adicional, y en general, la colaboración que deba ser prestada y que precise la misma Administración para adelantar estudios, investigaciones o labores de control.

Entendida la importación como la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional, la obligación aduanera en la importación cubre varios tópicos relacionados con dicha introducción; desde el cumplimiento de las formalidades aduaneras que deben surtir de manera anticipada al embarque en el exterior o a la llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional¹⁵, hasta la declaración y pago de los derechos e impuestos que correspondan, además de la obligación de atender los requerimientos administrativos que puedan presentarse; en este intervalo se cumplen también otras obligaciones atinentes al arribo de los medios de transporte, la presentación de las mercancías a la aduana y la satisfacción de todas las exigencias relacionadas con el arribo, descargue, informes y disposición de la carga o de las mercancías.

La información anticipada al embarque en el exterior o a la llegada de las mercancías al territorio aduanero nacional, suministrada por el importador o por el transportador o agente de carga, es un elemento invaluable para perfilar el riesgo de una operación de comercio exterior; su omisión puede determinar un alto nivel de riesgo para ese caso en particular o generar drásticas sanciones.

Una variante de la obligación aduanera es el cumplimiento del pago de los derechos e impuestos, intereses, tasas, recargos y sanciones, a que hubiere lugar, sin perjuicio de las acciones que pueda emprender la aduana sobre las mercancías; pero esto no significa que esta obligación sea la más importante; de hecho hay obligaciones adua-

¹⁵ Entre otras, la obligación prevista en el párrafo del artículo 21 del Decreto 390 y la exigida en los artículos 189 y 190 del mismo Decreto.

neras diferentes a las monetarias, que aunque no representen un pago al Fisco, tienen un gran impacto en el comportamiento del comercio exterior colombiano y de igual manera son exigibles so pena de drásticas consecuencias.

Lo afirmado constituye un cambio muy importante que trae el Decreto 390, tal como se aseveró al inicio de este documento en el ámbito de aplicación; se refiere a las demás obligaciones que se han dejado establecidas en la norma para propender por un comercio seguro, libre de actividades delictivas, en procura del bien general y posicionamiento del país ante el resto del mundo.

Tales obligaciones se encuentran previstas a lo largo del Decreto 390; entre otras se destacan aquellas que nacen por el actual sentido de las aduanas en el ámbito mundial como entes reguladores del comercio exterior, de acuerdo con el nuevo rol que les corresponde para el control en fronteras, la seguridad de la cadena de suministro y control de actividades ilícitas como lavado de activos y financiación del terrorismo, entre otros.

En lo que tiene que ver con la obligación de pagar los derechos e impuestos o deuda aduanera, hay que tener en cuenta que la importación es la que determina el hecho generador de dicho pago; en efecto, dado que la importación es la simple introducción de las mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional, la obligación de pago de los derechos de aduana, así como de los demás derechos y recargos a la importación, nace con esta introducción; sin perjuicio de lo que la Ley considere en este sentido para los impuestos a la importación.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

Consideraciones relativas al pago de los derechos e impuestos

El sujeto pasivo de la obligación de pago de los derechos causados por la importación, es el declarante de un régimen aduanero¹⁶. Respecto a los impuestos causados por la importación, la ley establece que los importadores son los responsables del impuesto como sujetos pasivos.

Para la liquidación de los derechos e impuestos se partirá, ya sea de lo dispuesto en los acuerdos internacionales o de lo señalado en la norma nacional, así: Tratándose de los derechos de aduana, la base sobre la que se lleva a cabo su liquidación es el valor en aduana determinado conforme a lo dispuesto en el Acuerdo sobre Valoración de la Organización Mundial del Comercio¹⁷.

Para los demás derechos e impuestos a la importación, se tendrá en cuenta lo señalado en la normatividad andina, específicamente en el numeral 2 del artículo 1 del Reglamento Comunitario adoptado por la Resolución 1684 de 2014 cuando dice: *“El valor en aduana podrá ser tomado como base gravable para los demás derechos e impuestos a la importación definidos en las normas comunitarias, de conformidad con lo señala-*

16 Se hace notar que en el Decreto 390 se habla del sujeto pasivo de la obligación de pago de la deuda aduanera y no del sujeto pasivo de la obligación aduanera que es un término más amplio; por lo tanto, hay una diferencia entre el sujeto pasivo y el obligado aduanero, donde el sujeto pasivo se desprende del obligado aduanero.

17 Colombia aprobó el Tratado por el que se crea la OMC, según la Ley 170 de 1994; por lo tanto, como Parte contratante, tiene la obligación de aplicar el Acuerdo sobre Valoración de la OMC por ser uno de los acuerdos multilaterales que como tal, tienen carácter vinculante.

do en el presente Reglamento y en las respectivas legislaciones nacionales". El numeral 2 del artículo 26 del Decreto 390 regula este último aspecto, al señalar que la base sobre la que se liquidan los demás derechos e impuestos a la importación, será el valor en aduana cuando corresponda o según lo disponga la norma especial.

Por su parte, la base para la liquidación de los impuestos del orden nacional, está definida en la ley sobre la materia. Así, el impuesto sobre las ventas causado por la importación, se liquida teniendo como base el valor en aduana determinado conforme lo establecen las disposiciones que rigen la valoración aduanera, adicionando el valor de los derechos de aduana, tal como lo estipula el artículo 459 del Estatuto Tributario.

El pago de los derechos e impuestos a la importación debe hacerse de manera electrónica, a no ser que la DIAN autorice otro medio para hacerlo. Para facilitar el cumplimiento de esta obligación, el Decreto 390 prevé mecanismos para hacer el pago de manera consolidada o diferida en determinadas situaciones.

Se puede hacer el pago consolidado, en cuyo caso se pueden agrupar varias declaraciones en un período determinado; este pago está restringido solo a declarantes que tengan la calidad de Operador Económico Autorizado; declarantes de confianza con constitución de garantía; o en los casos de tráfico postal o de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

Por su parte, también procede el pago diferido de los derechos de aduana e impuestos a la importación; el que resulta necesario en las importaciones a consumo de bienes de capital o bajo un contrato de alquiler o leasing, por el alto costo de tales mercancías y el consecuente alto nivel de la deuda aduanera¹⁸. Así mismo se prevé el pago diferido para los declarantes que tengan la calidad de Operador Económico Autorizado o muestren un bajo perfil de riesgo que les haya permitido ser reconocidos como de confianza, pero con la constitución de garantía.

También se dejó establecido el pago diferido únicamente de los derechos de aduana, cuando se trate de la importación temporal de maquinaria pesada para industrias básicas, teniendo en cuenta lo señalado en el literal e) del artículo 428 del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los bienes de capital, maquinaria pesada o importaciones en "Leasing", se exige que el pago se difiera en diez (10) cuotas semestrales; y cuando se refiera al Operador Económico Autorizado o al declarante de confianza, tendrán un (1) mes para realizar el pago, a partir de la autorización de retiro de la mercancía.

El pago diferido del impuesto sobre las ventas se sujetará a los casos, plazos y condiciones expresamente señalados en el Estatuto Tributario.

En cuanto a la obligación aduanera en la exportación, ésta nace con las formalidades aduaneras previas al cumplimiento de este régimen, iniciando con la solicitud de autorización de embarque hasta la obtención y firma de la declaración de exportación una

18 Bajo el régimen de importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra "Leasing", con pago diferido, el Decreto 390 también permite importar temporalmente aeronaves por parte de personas naturales y empresas autorizadas para desarrollar labores de enseñanza o de fumigación, con un límite de antigüedad que no supere los diez (10) años de fabricación; por lo tanto, también se benefician del pago diferido.

vez certificado el embarque. Del cumplimiento de estas formalidades responden tanto el exportador o declarante como el operador de comercio exterior que intervenga, en especial el transportador.

Finalmente, la obligación aduanera en el tránsito y en el depósito aduanero, nace con la presentación de la declaración aduanera del régimen en cada caso, y finaliza con la entrega de las mercancías en su lugar de destino. En el tránsito también cabe la responsabilidad para el transportador nacional, por la ejecución de la operación de transporte.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos de la parte sustantiva

OBLIGADOS ADUANEROS

Aspectos generales

Toda persona que deba cumplir una obligación aduanera, cualquiera que sea, según lo establecido en el Decreto 390, es un obligado aduanero; en especial en lo que tiene que ver con las formalidades aduaneras inherentes a un régimen o destino aduanero, así como aquellas obligaciones derivadas de cualquier otro proceso anterior o posterior al régimen aduanero. No obstante, hay quienes también deben cumplir ciertas obligaciones que no están directamente relacionadas con las formalidades aduaneras del régimen o destino aduanero, sino más bien, con el suministro de información o documentación, colaboración o apoyo, que en cualquier momento pueda requerir la Administración en desarrollo de los controles aduaneros que ella ejerce.

Así las cosas, los obligados aduaneros se han clasificado en directos e indirectos; son obligados aduaneros directos, los importadores, los exportadores, el declarante del régimen aduanero o el operador de comercio exterior; los indirectos, son los obligados a prestar colaboración o suministrar información a solicitud de la Administración.

Como ya se afirmó, dentro de los obligados aduaneros directos, se encuentra el denominado sujeto pasivo de la obligación de pago de los derechos a la importación, que siempre será el declarante del régimen aduanero. Al definir el sujeto pasivo de la obligación de pago de la deuda aduanera, se les quita a los operadores de comercio exterior la responsabilidad del pago de la misma, salvo cuando dicho operador sea el declarante del régimen.

Hecha esta precisión, los obligados aduaneros directos pueden agruparse en dos categorías; o son declarantes o son operadores de comercio exterior; bajo el entendido de que, dentro del grupo de declarantes, los mismos cumplen también desde el comienzo de su operación de comercio exterior, el rol de importador o de exportador, según el caso.

Niveles de confiabilidad de los importadores, los exportadores y los operadores de comercio exterior

Buscando la facilitación en las operaciones de comercio exterior y la racionalización de los controles aduaneros, se introduce en el Decreto 390 un nuevo concepto que permite conocer y calificar o autorizar a ciertas personas que cumplan con los requisitos establecidos a estos efectos en el artículo 34 del mismo Decreto; en especial se exige una calificación de riesgo bajo y contar con concepto favorable emitido con base en la calificación de riesgo¹⁹.

19 Para el exportador autorizado también se puede admitir un perfil de riesgo medio.

Se llama la atención sobre la no exigencia de grandes capitales o de inmensos volúmenes de operaciones de comercio exterior, como requisito para la calificación o autorización o sencillamente para el reconocimiento de los niveles de confianza; la experiencia pasada demostró que el tener capacidad económica considerable no es garantía de que se tengan antecedentes satisfactorios en materia aduanera; por el contrario, este principio generó tratos discriminatorios para quienes, a pesar de su tamaño, resultaban altamente confiables para la Administración.

Sin embargo, la solvencia económica para desarrollar las operaciones de comercio exterior y para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, al igual que el origen de los fondos, son elementos muy importantes para la gestión del riesgo de la Entidad²⁰.

El conocimiento y calificación o autorización de los importadores, exportadores o de los operadores de comercio exterior, facilita el comercio porque reduce tiempos, elimina o disminuye el monto de las garantías y difiere el cumplimiento de ciertas obligaciones aduaneras, entre otros beneficios, según el reconocimiento otorgado. A su vez, reduce el costo administrativo al enfocar los controles sobre los que signifiquen un mayor riesgo para la Administración y no sobre los que resultaron confiables y cumplidores de la norma.

- **Beneficios²¹**

De acuerdo a la autorización o calificación otorgada, los importadores, los exportadores y los operadores de comercio exterior, recibirán unos beneficios o tratamientos especiales que se espera sirvan de estímulo para el cumplimiento voluntario de la obligación aduanera. El Operador Económico Autorizado, quien es el que ostenta la máxima categoría en niveles de confianza, es quien recibirá los mayores beneficios; los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior, de confianza, entran en una categoría menor de reconocimiento y por tanto sus beneficios están limitados; y para el exportador autorizado, su beneficio está referido solo a la expedición de declaraciones de origen o declaraciones en factura, de conformidad con los acuerdos comerciales, a no ser que también tenga la calidad de Operador Económico Autorizado o se califique como de confianza, en cuyo caso también accederá a los beneficios previstos para estas categorías.

El exportador que tenga la calificación de exportador autorizado, puede disponer de un sistema simplificado de prueba de origen para los Acuerdos Comerciales que contemplen dicha figura; por ejemplo, el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú - TLC Colombia/EFTA -²²

20 Ver artículo 494 del Decreto 390.

21 Ver artículo 35 del Decreto 390.

22 EFTA, por sus siglas en inglés, son los países que integran la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), o AELC en español.

En este caso se permite que la prueba de origen sea una declaración en factura o en otro documento comercial en lugar de un certificado de origen que tenga que ser sellado cada vez por la Autoridad Aduanera²³ por cada operación de exportación.

El exportador que extienda una declaración en factura estará dispuesto a presentar en todo momento, a petición de las autoridades aduaneras del país de exportación, todos los documentos que demuestren el carácter originario de las mercancías y que, además, se cumplen las demás condiciones previstas en las normas de origen de los Acuerdos Comerciales; al respecto vale la pena recordar la obligación del exportador de conservar por cinco años dichos documentos.

La DIAN ha elaborado cartillas dispuestas en su página web para orientar a los usuarios en materia de aplicación de las reglas de origen de los diferentes Acuerdos Comerciales.

Por último, se destaca dentro de los beneficios, la no exigencia de garantías para el Operador Económico Autorizado; la reducción de las garantías para el de confianza; la realización de pagos consolidados y el pago diferido de los derechos e impuestos a la importación hasta por un (1) mes, contado a partir del retiro de la mercancía; el desaduanamiento en la importación o el aforo en la exportación, en las instalaciones del declarante; y el desaduanamiento abreviado.

Declarante

Como bien se dijo al comienzo de este texto, el declarante ya no es más el que firma una declaración de un régimen aduanero; es el que hace tal declaración, ya sea a nombre propio o en cuyo nombre se realiza por parte de un tercero. Como declarante, el obligado aduanero asume una serie de responsabilidades derivadas de su actuación ante la Administración Aduanera, ya sea de manera directa o a través de quien lo represente mediante un agenciamiento aduanero.

La primera obligación como declarante es el aporte de la totalidad de la información y documentos que de manera veraz soportarán la declaración aduanera; si la declaración la elabora directamente el declarante, responderá por el lleno total de los datos exigidos en la misma y por la correcta determinación del valor en aduana; si la hace una agencia de aduanas a nombre del declarante, esta responsabilidad recaerá sobre la agencia.

En todo caso, el pago de los derechos e impuestos, intereses, valor del rescate y sanciones a que haya lugar, siempre será obligación del declarante como sujeto pasivo de la obligación.

En su rol de importador, también asume obligaciones que inician desde antes del embarque de las mercancías en el exterior o de la llegada de las mismas; por el suministro de los datos comerciales requeridos según lo establecido en el parágrafo del artículo 21 del Decreto 390; por la entrega al transportador, al agente de carga o al operador de transporte multimodal, de la información relacionada con su Número de Identificación Tributaria – NIT – y el del consignatario cuando sean diferentes; así como la entrega del código arancelario referido a la partida o subpartida arancelaria de la mercancía; y por

23 *“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.”* Decreto 390, artículo 3. Definición.

las actuaciones relacionadas con la inspección previa de las mercancías²⁴ en lugar de arribo o en depósito; lo anterior sin perjuicio de las demás obligaciones que le señala el Decreto 390.

Por último, es importante advertir que una ventaja que trae el Decreto 390 mencionado, es la liberación de la obligación, para el declarante, de utilizar los servicios de una agencia de aduanas; lo que redundará en disminución de los costos de la importación. Durante el primer año de vigencia del Decreto 390, el declarante deberá actuar a través de una agencia de aduanas cuando realice operaciones de comercio exterior que superen el valor FOB de treinta mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD\$30.000) por embarque; posteriormente, podrá actuar directamente ante la Administración Aduanera sin límite de valor.

Operadores de Comercio Exterior

Un operador de comercio exterior es el que hace parte o interviene, directa o indirectamente, en los destinos, regímenes, operaciones aduaneras o en cualquier formalidad aduanera; ya sea para prestar servicios complementarios, de apoyo o sencillamente de asesoría en temas de comercio exterior en el acatamiento de la obligación aduanera de una persona; como coadyuvante en el cumplimiento de la operación de comercio exterior de que se trate, o como gestor de algún proceso productivo.

Los operadores de comercio exterior pueden ser personas que cumplen con sus obligaciones directamente, o pueden ser lugares que lo hacen a través de un titular; como personas se tienen las agencias de aduana, los agentes de carga internacional, los agentes aeroportuarios, agentes marítimos o agentes terrestres, las industrias de transformación y/o ensamble, el operador postal oficial o concesionario de correos, el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, el operador de transporte multimodal, los transportadores y los usuarios del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.

Como lugares están los depósitos, los puntos de ingreso y/o salida para la importación y/o exportación por redes, ductos o tuberías, las zonas de control comunes a varios puertos o muelles, la zona de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa y las zonas primarias de los aeropuertos, puertos o muelles y cruces de frontera.

Los operadores de comercio exterior requieren, para iniciar actividades, de un Registro Aduanero²⁵ otorgado por la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero de la Dirección de Gestión de Aduanas en el nivel central de la Administración, ya sea para autorizar a las personas o para habilitar los lugares. A estos efectos, se exige el cumplimiento de los requisitos generales que son comunes a todo operador de comercio exterior conforme al artículo 45 del Decreto 390, en especial, el contar con un concepto favorable emitido con base en la calificación de riesgo del sistema de gestión de riesgos de la

24 Respecto a la inspección previa contemplada en el artículo 38 del Decreto 390, la puede llevar a cabo el importador o la agencia de aduanas para extraer muestras o verificar la descripción, la cantidad, el peso, la naturaleza y el estado de las mercancías. Para el efecto, se permite reembarcar o declarar bajo el régimen que corresponda, la mercancía diferente o en exceso o con mayor peso, encontrados en esta diligencia de inspección.

25 Ver definición en el artículo 44 del Decreto 390.

Entidad; adicionalmente, cada operador debe cumplir con requisitos específicos que establece el mismo decreto según corresponda a su actividad.

Una vez obtenida la resolución de autorización o de habilitación²⁶, los operadores de comercio exterior deben constituir una garantía cuando sea exigible, la que se debe mantener vigente por el término que dure tal autorización o habilitación.

En relación con la exigencia del concepto favorable emitido por la DIAN, es importante aclarar que el citado Decreto 390 al establecer los elementos de la gestión de riesgo en su artículo 494, prevé que en ningún momento el concepto favorable se emitirá con base en un alto perfil de riesgo; si para otorgar la calificación de confianza a los mismos operadores de comercio exterior, el concepto favorable siempre se emitirá con base en un perfil de riesgo bajo, significa que el concepto favorable para la autorización o habilitación de un operador de comercio exterior, puede otorgarse con base en un perfil de riesgo medio o bajo; aquí radica la diferencia que existe entre el concepto favorable exigido a efectos del artículo 34 del Decreto 390 y el concepto favorable de que trata el numeral 12 del artículo 45 del mismo decreto.

En síntesis, para ser operador de comercio exterior, se puede tener un perfil de riesgo medio o bajo; pero para que ese operador sea calificado como de confianza, debe contar con una valoración de riesgo bajo.

Lo destacable de estos requisitos, es que ya no será exigible el patrimonio o capacidad económica para ejercer como operador de comercio exterior, lo que será considerado únicamente como factor de riesgo. Por el contrario, se enfatiza por su importancia, el requisito de contar con el concepto favorable según la calificación de riesgo, el tener buenos antecedentes y un buen comportamiento desde el punto de vista de la operación de comercio exterior; se busca con esto contar con un manejo confiable del comercio internacional y garantizar la seguridad de la cadena logística desde el origen hasta su destino final.

Otro aspecto importante es la vigencia indefinida de las autorizaciones y habilitaciones mientras se mantengan los requisitos y condiciones bajo las cuales fueron concedidas; salvo las habilitaciones transitorias de los depósitos temporales privados; en cuanto a las autorizaciones o habilitaciones que requieren de una autorización previa de la autoridad competente, su vigencia queda condicionada a la duración de dicha autorización o concesión.

De manera consecuente, las garantías que fueron constituidas para poder iniciar actividades, deben mantenerse vigentes como condición para no perder la autorización o habilitación. Igual sucede con el mantenimiento de todos los requisitos bajo los cuales se obtuvo tal autorización o habilitación, la que se extinguirá por no mantener durante la vigencia de la misma, cualquiera de los requisitos generales y especiales previstos en el Decreto 390.

Los operadores de comercio exterior también están sujetos al cumplimiento de unas obligaciones generales que son comunes a todos ellos, de acuerdo a lo señalado en el artículo 50 del citado decreto; en especial, el cumplimiento de todos los mecanismos de prevención y control de lavado de activos, financiación del terrorismo y de la

26 El artículo 46 del Decreto 390 prevé la posibilidad de presentar recurso de reconsideración cuando una solicitud de autorización o habilitación de un operador de comercio exterior sea negada por la DIAN.

proliferación de armas de destrucción masiva, con un enfoque basado en riesgos. La DIAN debe desarrollar estos aspectos de manera reglamentaria, atendiendo lo establecido en la Ley, teniendo en cuenta que en el Decreto 390 solo se hace mención a los aspectos de alcance general²⁷.

Las obligaciones generales deben ser cumplidas, sin perjuicio del acatamiento de las obligaciones especiales que tiene cada operador de comercio exterior, según la actividad que desarrolle.

- **Personas**

En términos generales, un operador de comercio exterior debe ser una persona jurídica, salvo que sea un transportador o un usuario del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, en cuyo caso podría tratarse de una persona natural.

Con excepción de las agencias de aduana y de los usuarios del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, todas las personas para ser autorizadas como operador de comercio exterior deben contar con la autorización previa de la entidad competente de acuerdo a su actividad.

Así, los transportadores, los agentes de carga, los agentes aeroportuarios, marítimos y terrestres, así como el operador de transporte multimodal²⁸, deben estar previamente autorizados por el Ministerio de Transporte, por la DIMAR o por la AEROCIVIL, según el modo de transporte; las industrias de transformación y/o ensamble, deben contar con la autorización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y el operador postal oficial o concesionario de correos así como el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, contarán con la autorización del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Se puede decir entonces que estas personas, una vez autorizadas como operador de comercio exterior, pueden ejercer actividades, según su naturaleza, en uno de estos frentes:

- Prestación de servicios de representación a los importadores, exportadores o declarantes en el desaduanamiento de las mercancías y demás formalidades aduaneras conexas con el mismo; para lo cual, las agencias de aduana actúan a nombre y por cuenta de su representado, mediante un mandato aduanero.
- Intervención, mediante contrato, por cuenta y riesgo de las empresas de transporte internacional, cuando se trata de agentes aeroportuarios, marítimos o terrestres, en cuyo caso asumen todas las obligaciones y responsabilidades del transportador.
- Cumplimiento de labores relacionadas con el servicio de transporte y el manejo de la carga o de las mercancías, como es el caso de los transportadores internacionales o nacionales, los agentes de carga internacional, el operador de transporte multimodal, el operador postal oficial y el operador

27 Ver artículos 52 y 53 del Decreto 390.

28 Ver Resolución 425 de 1996 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

del régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; para estos últimos operadores, el objeto principal también comprende la importación, recepción y entrega de los envíos que ingresan al territorio aduanero nacional y la exportación de los que salen del mismo territorio.

- Desarrollo de procesos productivos con mercancías importadas y nacionales, con miras a la exportación y/o destinación al mercado interno del bien final, para lo que deben contar con una instalación industrial; a este grupo pertenecen las industrias de transformación y/o ensamble y los usuarios del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.

En la nueva regulación aduanera existen aspectos de algunos de los operadores de comercio exterior autorizados como personas, que son relevantes y se deben destacar, como los siguientes:

Las **agencias de aduana** dejan de ser declarantes y por lo tanto no responden por el pago de los derechos e impuestos causados por la importación; es decir, no son consideradas como sujeto pasivo de la obligación relativa al pago de la deuda aduanera; pueden elaborar y suscribir las declaraciones aduaneras y formularios relacionados como la declaración de valor, atendiendo a un mandato aduanero, sin que ello las convierta en declarantes; pero asumen las responsabilidades propias de su representación como claramente se señala en el Decreto 390²⁹.

El importador, el exportador o el declarante, quedan en libertad de contratar o no los servicios de una agencia de aduanas, por el primer año de vigencia del decreto citado, hasta por un valor de USD 30.000 y después sin límite de valor; esto es consistente con las recomendaciones de organismos internacionales que promueven el comercio entre países y buscan bajar costos de la operación.

A los **agentes de carga internacional**, en el modo aéreo, se les da piso legal mediante el citado Decreto 390; sin embargo, hay algunos problemas de logística en los aeropuertos internacionales de carga, que impiden que estos operadores actúen plenamente de acuerdo a las obligaciones aduaneras que les corresponde según su actividad; para citar uno de ellos, la ausencia de zonas donde se pueda desconsolidar la carga de importación que ellos manejan; razón por la cual, en el Decreto 390 se ha dejado una transitoriedad en el último inciso del numeral 3 del artículo 71.

Así las cosas, mientras que tales problemas tengan solución, únicamente cumplirán la obligación referida a tener disponibilidad para la prestación del servicio las veinticuatro (24) horas de los siete (7) días de la semana, suministrar electrónicamente la información de los documentos de transporte en la forma y oportunidad exigidas por la norma y la de entregar la carga o las mercancías con la misma cantidad de bultos señalada en el documento de transporte y el mismo peso registrado al momento de la salida del lugar de arribo.

29 El artículo 55 del Decreto 390 les asigna el rol de ser “representante aduanero” para lo que es indispensable actuar a través de un mandato aduanero, a nombre y por cuenta del declarante. En cuanto a sus responsabilidades, se precisó en materia de valoración aduanera de las mercancías importadas, que responden por la correcta determinación del valor en aduana y el llenado de la declaración de valor, asumiendo las consecuencias de la firma de este formulario conforme lo establece el artículo 13 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina que se trae al texto en el artículo 176 del mismo Decreto 390.

El **agente aeroportuario, marítimo o terrestre**, actúa por cuenta de un tercero que para el caso es un transportador internacional; en consecuencia, este agente tiene las mismas obligaciones que le corresponden al transportador conforme lo señala el numeral 1 del artículo 71 del Decreto 390 citado. Dentro de esta categoría, por primera vez se hacen visibles, con el mismo decreto, los agentes aeroportuarios y los agentes terrestres, con la misma connotación de los agentes marítimos que ya existían en el Decreto 2685 de 1999.

De los agentes de que trata el inciso anterior, se desprende una nueva categoría con obligaciones limitadas, cuando su papel se limita a la prestación de servicios de escala en los lugares de arribo a los transportadores de servicio privado o corporativo de transporte no regular. De esta manera, su responsabilidad quedó restringida a la disponibilidad para la prestación del servicio las veinticuatro (24) horas de los siete (7) días de la semana; preservar la integridad de las medidas de seguridad; restringir y controlar el acceso y circulación de personas; arribar por los lugares habilitados; avisar sobre el arribo de los medios de transporte; poner el equipaje a disposición de la autoridad aduanera; suministrar el formulario de declaración de equipaje; proporcionar a la autoridad aduanera la información de los pasajeros en los modos marítimo y fluvial, así como los datos requeridos para el control aduanero de los viajeros y el desaduanamiento de los equipajes.

Respecto al **operador postal oficial o concesionario de correos** y a los **operadores del régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa**, éstos resultan de la separación que se hizo de una modalidad propia del Decreto 2685 de 1999 llamada "Tráfico postal y envíos urgentes"; efectivamente, de acuerdo a lo negociado en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, tal separación condujo a dos regímenes aduaneros diferenciados en el Decreto 390, tráfico postal de un lado, y envíos de entrega rápida o mensajería expresa de otro. Para cada uno de estos regímenes existe un operador de comercio exterior; el *operador postal oficial o concesionario de correos* que es el oficial o concesionario y el *operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa* que tiene carácter privado, comúnmente conocido como "Courier"; en ambos casos requieren autorización previa del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Para ser autorizados por la DIAN, entre otros requisitos, se les exige que tengan un área de almacenamiento que equivale a los depósitos temporales con todas sus características³⁰. Para la mensajería expresa, la exigencia de depósito temporal se sujeta a lo dispuesto en el artículo 99 del Decreto 390; es decir, para su habilitación se exige un cronograma de disponibilidad de los equipos de escáner o de inspección no intrusiva; entre las obligaciones para ambos operadores se destaca el sistema de control que deben tener para cumplir con las verificaciones propias del régimen.

Cada uno de estos operadores de comercio exterior debe constituir una garantía global de cuarenta y cinco mil (45.000) Unidades de Valor Tributario – UVT – , para asegurar el pago de los derechos e impuestos, sanciones e intereses a que haya lugar, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabi-

30 "Los depósitos utilizados por el operador postal oficial o concesionario de correos se entienden habilitados a efectos aduaneros, sin necesidad de trámite alguno ante la DIAN y sin restricción en el número de depósitos habilitados." Decreto 390, artículo 99, último inciso.

dades consagradas en el Decreto 390. Esta garantía cubre también las obligaciones que se generen con ocasión de la habilitación del depósito temporal.

En lo que tiene que ver con sus obligaciones, les corresponde las definidas para el declarante derivadas del propio régimen aduanero, además de las establecidas como operador de comercio exterior en los artículos 50, 78, 82 y 90 del Decreto 390.

Para el **operador de transporte multimodal**, el Código de Comercio en el segundo inciso de su artículo 987 dice que *“Se entiende por operador de transporte multimodal toda persona que, por sí o por medio de otra que obre en su nombre, celebra un contrato de transporte multimodal y actúa como principal, no como agente o por cuenta del remitente o de los transportadores que participan en las operaciones, y asume la responsabilidad del cumplimiento del contrato.”*

La Decisión 331 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, trata al operador de transporte multimodal, como *“Toda persona que celebra un Contrato de Transporte Multimodal y asume la responsabilidad de su cumplimiento en calidad de porteador.”*

A su vez, el artículo 69 del Decreto 390 lo define como *“Toda persona jurídica que celebra un contrato de transporte multimodal y asume la responsabilidad de su cumplimiento en calidad de porteador, entendido éste como la persona que efectivamente ejecuta o hace ejecutar el transporte, o parte de éste.”*

La Decisión 331 citada establece en su Artículo 29 que, para ejercer la actividad de operador de transporte multimodal en cualquiera de los Países Miembros, será necesario estar inscrito en el registro respectivo a cargo del organismo nacional competente del País Miembro. Y en el artículo 30 dice que el Certificado de Registro otorgado por el organismo nacional competente de cualquiera de los Países Miembros, autorizará al operador de transporte multimodal para operar en los restantes Países Miembros.

Al respecto, la Resolución 425 de 1996 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, establece el reglamento para el registro de operadores de transporte multimodal; entre otra cosas señala que, para prestar el servicio de transporte multimodal internacional, es necesario estar inscritos en el Registro de Operadores de Transporte Multimodal. Adicionalmente regula el procedimiento y los requisitos para la inscripción en dicho registro.

Por su parte, el Decreto 149 de 1999 por el que se reglamenta el registro de operadores de transporte multimodal en Colombia, le da la competencia al Ministerio de Transporte.

De esta manera, para que la DIAN pueda autorizar a un operador de transporte multimodal como operador de comercio exterior a través de un Registro Aduanero, debe exigir la autorización previa del Ministerio de Transporte.

Al operador de transporte multimodal, como operador de comercio exterior, se le asignan nuevas responsabilidades de acuerdo a la verdadera naturaleza que en el Decreto 390 se le reconoce a esta operación de transporte; así, a estos operadores les corresponde, además de las obligaciones a que haya lugar del artículo 50 del Decreto 390, aquellas obligaciones de un transportador según lo señalado en el numeral 4 del artículo 71 del decreto señalado.

Sin embargo, en el modo aéreo tienen los mismos inconvenientes de logística en los aeropuertos internacionales de carga ya mencionados para el agente de carga internacional; razón por la que también se ha dejado prevista una transitoriedad para su accionar plenamente; es por ello que la transmisión de la información del documento de transporte multimodal a través de los Servicios Informáticos Electrónicos; la verificación a través de estos mismos sistemas de la fecha del informe de descargue e inconsistencias del documento máster; y la presentación de su propio informe de descargue e inconsistencias con las justificaciones que correspondan, sólo se les exigirá cuando estén plenamente desarrollados los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN y resueltas las condiciones de logística de los aeropuertos.

Los **usuarios del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo**, son operadores de comercio exterior en el Decreto 390; por lo tanto deben cumplir con los requisitos generales aplicables a cualquier operador, así como los específicos aplicables para su actividad; de manera especial deben contar con una instalación industrial donde se llevará a cabo el proceso productivo, la que no requiere de habilitación, en razón a que las mercancías que allí ingresan lo hacen al amparo de una declaración aduanera.

Para poder iniciar su actividad, y en caso de tratarse de una operación ocasional, estos usuarios deben constituir una garantía específica del 100% de los derechos e impuestos a la importación de la mercancía que someterán al régimen; o tratándose de operaciones frecuentes, se les exige una garantía global del 2% de las importaciones más el 1% de las exportaciones, aplicable al valor FOB de las mercancías correspondientes al último año anterior a la solicitud³¹. La garantía será del 5% de los derechos e impuestos a la importación, cuando se trate de aeronaves o embarcaciones destinadas al régimen de perfeccionamiento activo.

- **Lugares**

Los lugares habilitados como operadores de comercio exterior, deben tener siempre un titular que se hace responsable del cumplimiento de las obligaciones aduaneras que les correspondan; en todos los casos, el titular debe ser una persona jurídica, salvo que se trate de depósitos temporales ubicados en los municipios que así lo justifiquen por sus condiciones logísticas y el tamaño de sus operaciones de comercio exterior; en este caso, la habilitación se podrá otorgar a personas naturales que cumplan los mismos requisitos de las personas jurídicas en cuanto les sean aplicables.

Los lugares para ser habilitados como operador de comercio exterior, deben contar con la autorización previa de la entidad competente, únicamente cuando se trate de zonas primarias, así: Para las zonas primarias de los aeropuertos, se debe tener la concesión de la AEROCIVIL para operar como aeropuerto internacional; y para las zonas primarias de los puertos o muelles, se tendrá la concesión de la

31 En ningún caso el valor a asegurar debe ser superior a cien mil (100.000) Unidades de Valor Tributario – UVT – .

Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para desarrollar las operaciones propias de los puertos o muelles³².

No obstante, para las zonas primarias de los cruces de frontera, éstas se entenderán habilitadas cuando correspondan a las establecidas en el artículo 7º de la Decisión 271 de la Comunidad Andina o a las que se aprueben bilateralmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la misma Decisión.

Como ya se mencionó en este escrito, el artículo 43 del Decreto 390 establece un listado de operadores de comercio exterior clasificados como lugares: Los depósitos, los puntos de ingreso y/o salida para la importación y/o exportación por redes, ductos o tuberías, las zonas de control comunes a varios puertos o muelles, la zona de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa y las zonas primarias de los aeropuertos, puertos o muelles y cruces de frontera.

Al igual que se hizo para las personas como operadores de comercio exterior, se destacan los siguientes aspectos:

Los **Depósitos**, como operador de comercio exterior, son cinco: Depósitos temporales, depósitos aduaneros, centros de distribución logística internacional, depósitos de provisiones para consumo y para llevar y depósitos francos.

Los **depósitos temporales** conservan su naturaleza y propósito conforme a la normativa anterior, Decreto 2685 de 1999, incluido el término de almacenamiento; pero ahora se encuentran condicionados a que estén ubicados en los lugares de ingreso o salida de las mercancías del territorio aduanero nacional o en las Infraestructuras logísticas especializadas o en lugares próximos al ingreso o salida de las mercancías, los que serán definidos por resolución reglamentaria.

Los **depósitos aduaneros** corresponden a una figura nueva que tiene vinculado el régimen aduanero conforme lo establece el Convenio de Kyoto; por lo tanto, allí solo ingresan mercancías amparadas con una declaración de depósito aduanero³³; en todo caso, en estos depósitos únicamente está permitido el almacenamiento y no actividades que signifiquen un proceso productivo³⁴; el plazo de almacenamiento es de un (1) año prorrogable hasta por un término igual; pueden ser de carácter público o privado y comprenden también los

32 La Dirección General Marítima otorga concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas *no consideradas como portuarias* de acuerdo con la Ley 1 de 1991.

33 Las particularidades del régimen aduanero serán explicadas más adelante en el apartado que trata sobre este aspecto.

34 Únicamente les está permitido operaciones de conservación, manipulación, empaque, reempaque, clasificación, limpieza, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcación, colocación de leyendas de información comercial, separación de bultos, preparación para la distribución y mejoramiento de la presentación, siempre que la operación no altere o modifique la naturaleza de la mercancía o no altere la base gravable para la liquidación de los derechos e impuestos. Decreto 390, artículo 103.

depósitos aeronáuticos en cuyo caso no existe término de permanencia³⁵; los depósitos para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; y los depósitos culturales o artísticos habilitados a las galerías y museos, que tampoco tienen término de almacenamiento.

Los **centros de distribución logística internacional** son depósitos de carácter público únicamente y sólo podrán ser habilitados en puertos, aeropuertos o en las Infraestructuras Logísticas Especializadas – ILE - que cuenten con lugares de arribo habilitados. Estos centros se pueden equiparar a los depósitos públicos de apoyo logístico internacional regulados en el Decreto 2685 de 1999, pero con un mayor alcance, dado que admiten, además de las mercancías extranjeras, las nacionales y aquellas en proceso de finalización de un régimen suspensivo o del régimen de transformación y/o ensamble; además que se extiende su habilitación a los aeropuertos y a las ILE.

El término de almacenamiento es de un (1) año con prórroga automática por un período igual, o el que haga falta para completar el plazo de finalización de los regímenes suspensivos o de transformación y/o ensamble, en cuyo caso no hay lugar a prórroga.

Es importante anotar que el tratamiento que se les da a estos centros está en armonía con lo dispuesto en el artículo 25, literal c) del Estatuto Tributario, con el propósito de viabilizar la aplicación del beneficio tributario de renta para las empresas extranjeras o sin residencia en el país, que enajenen mercancías extranjeras de su propiedad, introducidas a los centros ubicados en los puertos marítimos y a los fluviales ubicados únicamente en los departamentos de Guanía, Vaupés, Putumayo y Amazonas³⁶.

En estos sitios solo están permitidas las operaciones señaladas en el artículo 111 del Decreto 390; es decir, no se pueden desarrollar procesos productivos; pero al igual que los depósitos aduaneros, son figuras que van a contribuir al desarrollo económico del País mediante la proyección del comercio exterior colombiano, facilitando y promoviendo la búsqueda de mercados y la distribución de mercancías tanto hacia el exterior como al interior del territorio aduanero nacional.

Para una mayor visualización de la naturaleza de estos depósitos, en el Anexo 1 de este texto, se presenta una gráfica sobre su caracterización.

Los **depósitos de provisiones para consumo y para llevar** se regulan en el Decreto 390, tal como los trata el Convenio de Kyoto; por tanto, también tienen vinculado un régimen aduanero sin pago de los derechos e impuestos, mientras las mercancías permanezcan a bordo de los medios de transporte o se introduzcan al depósito habilitado para su almacenamiento.

35 Tratándose de depósitos aeronáuticos, el material aeronáutico allí almacenado puede utilizarse para actividades de reparación, mantenimiento, acondicionamiento, asistencia y operación de las aeronaves, pero fuera del depósito, mientras dura la estadía de las aeronaves en los aeropuertos.

36 La Ley 1819 de 2016, adicionó el literal c) del artículo 25 del Estatuto Tributario, incorporando, además de los puertos marítimos, los puertos fluviales en las condiciones allí establecidas.

Estos depósitos son de carácter privado únicamente, habilitados solo a las empresas de transporte internacional aéreo o marítimo, ya que por definición, allí solo ingresan mercancías que llegan a bordo de las embarcaciones o de los aviones en rutas internacionales; ya sea que correspondan a provisiones para consumo de los pasajeros y miembros de la tripulación o para la venta, igualmente, a pasajeros y tripulantes; estas mercancías deben estar amparadas por una declaración aduanera de provisiones para consumo y para llevar al momento de su llegada al territorio aduanero nacional³⁷.

El término de permanencia en estos depósitos es de dieciocho (18) meses.

Los **depósitos francos** tienen la misma connotación de una zona franca, en el sentido de que las mercancías que permanecen en los mismos se consideran como si estuvieran fuera del territorio aduanero nacional, a efectos de la percepción de los derechos e impuestos a la importación. De acuerdo con este principio, allí no existe término de almacenamiento.

Estos depósitos son de carácter privado únicamente y su finalidad es el almacenamiento, exhibición y venta de mercancías a los viajeros que salgan o ingresen al territorio aduanero nacional.

A efectos del control aduanero sobre las mercancías almacenadas en estos depósitos, el Decreto 390 introduce una precisión importante respecto a la habilitación de los mismos; en este sentido se exige que tal habilitación se hará exclusivamente en la zona internacional demarcada dentro de las instalaciones de los aeropuertos y de los puertos con operación internacional (resaltado fuera del texto original del artículo 118 del Decreto 390 citado).

En cuanto a las **zonas primarias**, se sigue manejando el mismo concepto general que traía la norma anterior, Decreto 2685 de 1999; aunque en el Decreto 390 dicho concepto evoluciona y se hace más categórico su tratamiento; de esta manera, en esta nueva regulación aduanera, las zonas primarias son operadores de comercio exterior sujetos al cumplimiento de determinados requisitos para su habilitación y de las obligaciones establecidas en dicha norma so pena de la sanción aplicable.

Según la definición que trae el Decreto 390, se considera zona primaria aduanera, el lugar habilitado para llevar a cabo las operaciones de recepción, almacenamiento, movilización y embarque de las mercancías que ingresan o salen del país.

Para las mercancías que salen del país, la norma hace una referencia es al lugar de embarque; y para la recepción de las mercancías en el territorio aduanero nacional, los sitios de ingreso son denominados como lugares de arribo; sobre este particular, la Resolución 000072 de noviembre 29 de 2016 de la DIAN, señala que por lugar de arribo se entiende la zona primaria aduanera habilitada en los aeropuertos, puertos o cruces de frontera por donde ingresan los medios de transporte al territorio aduanero nacional.

37 Las particularidades del régimen aduanero serán explicadas más adelante en el numeral 9 del apartado que trata sobre los regímenes especiales de importación del presente documento.

De acuerdo con lo anterior, las zonas primarias son las áreas definidas de los puertos³⁸, de los aeropuertos³⁹, así como de los cruces de frontera para el modo de transporte terrestre. Es decir, si se tiene en cuenta el alcance que tiene un puerto o aeropuerto, no todo lo que comprende tal puerto, aeropuerto o inclusive un cruce de frontera, es zona primaria aduanera; tal es el caso de los restaurantes, parqueaderos, eventuales zonas de alojamiento de pasajeros y las oficinas administrativas, entre otros, que de hecho están dentro de aquellos lugares; de ahí es que resulta necesario definir el área que constituye zona primaria.

Es en este sentido que a la DIAN le corresponde establecer el área que constituye zona primaria en los puertos, aeropuertos y cruces de frontera a efectos de su habilitación como operador de comercio exterior.

En consecuencia, es requisito indispensable que la zona primaria aduanera este delimitada, así como señalizados los sitios que compondrán la misma, con demarcación física cuando sea posible; estos sitios pueden comprender los terminales aéreos, los portuarios, los muelles y embarcaderos; los predios, zonas acuáticas o terrestres destinadas para las operaciones de desembarque, embarque o movilización de las mercancías; los terminales terrestres y centros de atención en frontera para las operaciones de cargue y descargue y movilización de las mercancías; aquellos sitios destinados a las labores de consolidación y desconsolidación de la carga y de inspección previa de las mercancías; las bodegas de los transportadores aéreos y de los agentes aeroportuarios; las zonas únicas de inspección para el control por parte de todas las autoridades competentes; las oficinas, locales o dependencias destinadas a las actividades aduaneras; los lugares para el desaduanamiento de las mercancías; y los depósitos habilitados en los lugares de arribo.

Por su parte, las zonas de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa y las zonas de control comunes a varios puertos o muelles, por encontrarse en lugar de arribo, también son consideradas como zona primaria aduanera. De igual manera, los puntos de ingreso y/o salida para la importación, exportación y/o embarque por redes, ductos o tuberías, se consideran zona primaria.

38 Para el efecto, es importante tener en cuenta las siguientes definiciones de conformidad con lo estipulado en la Ley 1 de 1991: *Puerto. Es el conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancía entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos. Puerto de cabotaje. Es aquel que sólo puede utilizarse en operaciones entre puertos colombianos. Puerto habilitado para el comercio exterior. Es aquel por el cual pueden realizarse operaciones de comercio exterior.*

39 Para poder definir la zona primaria de los aeropuertos, hay que tener en cuenta que éstos comprenden la pista para el despegue, el aterrizaje y el carreteo, los hangares y las zonas de aparcamiento de los aviones; los sitios de embarque y desembarque de pasajeros, de equipajes y de mercancías; los lugares para el reabastecimiento de combustible y mantenimiento de las aeronaves; las bodegas de los transportadores que no pueden ser áreas de almacenamiento; un área designada para el proceso de carga y el manejo de los equipajes; la zona única de inspección para los controles aduaneros y de las demás autoridades de control y la zona de verificación para los envíos de entrega rápida o mensajería expresa, cuando existan; la zona o terminal de pasajeros internacionales; el área comercial y de prestación de servicios (restaurantes por ejemplo); los depósitos francos o “in-bond” y la zona de parqueaderos para automóviles.

A su vez, las zonas habilitadas de los depósitos en general, se consideran como zona primaria aduanera a efectos aduaneros⁴⁰.

La habilitación de las zonas primarias de los puertos o muelles y de los aeropuertos, es otorgada por la DIAN, a un titular que en cada caso será el que tenga la concesión conferida por la autoridad competente⁴¹, con la constitución de la garantía de que trata el artículo 127 del Decreto 390. Tratándose de las zonas primarias de los aeropuertos que no tengan concesión, su habilitación no exige la constitución de garantía, en cuyo caso la habilitación se otorga a la AEROCIVIL. Las zonas primarias de los cruces de frontera se entienden habilitadas por disposición andina⁴² y tampoco requieren de la constitución de garantía; así mismo no tienen requisitos ni obligaciones derivadas de la habilitación de que trata el Decreto 390.

Dentro de los requisitos exigidos en esta nueva figura de la habilitación de las zonas primarias⁴³, se destaca la exigencia de un cronograma de disponibilidad de equipos para el manejo de la carga, los de inspección no intrusiva y de medición de peso y de seguridad exigidos; cronograma que tendrá que ser cumplido en los plazos establecidos en el mismo, una vez se obtenga la habilitación, a riesgo de que ésta quede sin efecto.

Por último, existen dos figuras nuevas que desarrolla el Decreto 390 como parte de las zonas primarias ya mencionadas en los acápite anteriores, las que revisten especial importancia, por lo que es preciso destacar lo siguiente: Las *zonas de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa*, que solo se podrán habilitar en las zonas primarias de los aeropuertos internacionales, a un titular que no puede realizar labores de consolidación ni desconsolidación de carga, transporte de carga, depósito de mercancías, agenciamiento aduanero o ser operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; a su vez, las *zonas de control comunes a varios puertos o muelles*⁴⁴, que se habilitarán a una persona jurídica titular de la zona, donde se cumplirán los controles aduaneros, la inspección

40 Ver artículo 88 del Decreto 390 de 2016.

41 Para el caso de los puertos, se trata de la Sociedad portuaria que, conforme a la Ley 1 de 1991, son sociedades anónimas, constituidas con capital privado, público, o mixto, cuyo objeto social será la inversión en construcción y mantenimiento de puertos, y su administración. Las sociedades portuarias podrán también prestar servicios de cargue y descargue, de almacenamiento en puertos, y otros servicios directamente relacionados con la actividad portuaria (Resaltado fuera del texto original). A estos efectos, el artículo 6 de dicha Ley dispone que sólo las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias.

Para los aeropuertos la concesión la otorga la AEROCIVIL

42 Decisión 271 de la Comunidad Andina.

43 Ver artículos 45 y 131 del Decreto 390.

44 El párrafo 2 del artículo 49 del Decreto 2685 de 1999, (adicionado por el artículo 3 del Decreto 380 de 2012) ya había introducido la posibilidad de que la DIAN pudiera autorizar el funcionamiento de áreas de inspección comunes a varios puertos o muelles de servicio público, siempre y cuando sus titulares tuvieran vinculación económica entre sí, la operación logística lo amerite y se garantice el adecuado control y sistemas de seguridad en esta clase de operaciones. Sin embargo, el alcance que le da el Decreto 390 es mayor.

previa de las mercancías y las actuaciones de las demás autoridades de control; el área geográfica de la zona de control común donde se prestará el servicio, debe estar plenamente identificada; la DIAN puede por razones de control, restringir la utilización de la zona a puertos o muelles ubicados en esa área geográfica.

Los titulares de estas dos nuevas figuras deben sujetarse a los requisitos para la habilitación de cada zona en particular, de acuerdo a lo previsto en los artículos 45, 132 y 133 del Decreto 390 respectivamente; además deben cumplir con las obligaciones como operador de comercio exterior que va a desarrollar sus actividades en los lugares de arribo, conforme a los artículos 50, 136 y 137 del mismo decreto.

Se espera que con las zonas de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa, se optimicen los controles del cada vez más creciente flujo de envíos que llegan en su gran mayoría por el aeropuerto El Dorado de Bogotá; es así, porque la norma exige que aquellos operadores del régimen aduanero de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, que no tengan depósito en lugar de arribo, deben utilizar estas zonas para las labores de verificación del cumplimiento de los requisitos del régimen, de las prohibiciones y restricciones a la importación y exportación, así como para someter los envíos a las diligencias de control.

Por su parte, las zonas de control comunes a varios puertos o muelles, buscan descongestionar los puertos para agilizar las operaciones de comercio exterior.

Las *zonas únicas de inspección*, aunque están contempladas en el artículo 127 del Decreto 390, no son operadores de comercio exterior; están previstas para facilitar los controles de la carga en los lugares de ingreso y salida del territorio aduanero nacional y por lo tanto también en las zonas de control comunes a varios puertos o muelles.

Conforme a lo señalado en el Decreto 1520 de 2008, en las zonas únicas de inspección se deben adelantar las diligencias de inspección simultánea por parte de todas las autoridades de control respecto de las operaciones de comercio exterior y de las mercancías que ingresen o salgan del territorio aduanero nacional; en consecuencia, deben contar con toda la logística de comunicaciones, de informática, de seguridad, de infraestructura física y equipos de inspección no intrusiva, que permitan la intervención de estas autoridades en los tiempos establecidos por dicha norma sin entorpecer el flujo del comercio exterior.

En este orden de ideas, el Decreto 390 en su artículo 135, deja como obligación de los titulares de las zonas primarias de los puertos, muelles y aeropuertos, la de disponer, administrar y mantener las zonas únicas de inspección, diferentes a las bodegas de los transportadores⁴⁵.

45 No obstante, el mismo Decreto 1520 de 2008 en el párrafo del artículo 4, así como el párrafo transitorio del artículo 70 del Decreto 390, disponen que hasta tanto se disponga de una zona única de inspección en la zona primaria de los aeropuertos internacionales, las labores de control o diligencia de inspección, se podrán realizar en las instalaciones o bodegas de los transportadores aéreos.

DEL DESTINO ADUANERO

El destino aduanero es una figura nueva en el Decreto 390; su incorporación facilita algunas operaciones de comercio exterior, en tanto no se trata de un régimen aduanero y, en consecuencia, no precisa de la rigurosidad del mismo ni de la presentación de una declaración aduanera.

El destino es una de las primeras formalidades aduaneras que debe surtirse una vez las mercancías son introducidas desde el exterior al territorio aduanero nacional y realizado el proceso de carga; considerando que tales mercancías están bajo control aduanero desde su introducción y hasta que las mismas quedan en libre circulación, su destinación de acuerdo con las condiciones y términos regulados en la norma, se hace bajo la potestad aduanera.

Para someter las mercancías a un destino aduanero, se debe decidir si éstas se quedan en el país o si se devuelven al exterior; en el primer caso, puede ser que se opte por declararlas en un régimen aduanero con todas las formalidades que ello implica; o introducirlas a un depósito franco⁴⁶; o que se dé el abandono o la destrucción. En el segundo caso, se devuelven al exterior mediante el reembarque, que bajo esta nueva regulación resulta de muy fácil aplicación, ya que basta con un registro y autorización a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, sin perjuicio del control que pueda realizar la autoridad aduanera.

Así las cosas, las mercancías que son presentadas a la aduana y que se encuentran en lugar de arribo, pueden recibir uno de los destinos aduaneros tal como lo establece el artículo 139 del Decreto 390. Mientras que las mercancías extranjeras que permanecen almacenadas en un depósito temporal o en un centro de distribución logística internacional, pueden recibir también uno de los destinos señalados en el artículo 139 citado; solo que, cuando se declaren bajo un régimen aduanero, sólo será posible si se trata de un régimen de importación, debido a que tanto el tránsito como el depósito aduanero, son regímenes que se autorizan en el lugar de arribo únicamente⁴⁷.

En cualquier caso, el destino aduanero deberá aplicarse en los plazos de permanencia en el lugar de arribo o en el depósito temporal o en el centro de distribución logística internacional; para el efecto se deben tener en cuenta las condiciones establecidas en el Decreto 390, en particular que las mercancías no hayan sido sometidas a un régimen aduanero.

46 La introducción de las mercancías a un depósito habilitado como destino aduanero conforme lo señala el numeral 2 del artículo 139 del Decreto 390, se cumple únicamente cuando tal depósito sea un depósito franco, en armonía con lo reglamentado en el artículo 22 de la Resolución 41 de mayo 11 de 2016.

47 Ver tratamiento de excepción en el párrafo 1 del artículo 100 del Decreto 2147 de 2016, sobre zonas francas.

La destrucción, como destino aduanero, puede ser por fuerza mayor o caso fortuito u ordenada por autoridad competente; pero en ningún caso será por desnaturalización⁴⁸, la que está concebida en el Decreto 390 únicamente como una forma de finalización del régimen aduanero de admisión temporal para reexportación en el mismo estado.

De este modo, la destrucción en la nueva regulación aduanera se concibe, o como un destino aduanero, si ésta ocurre antes de que la mercancía se someta a un régimen aduanero, o como una forma de finalización del régimen aduanero sujeto a finalización, si la destrucción se da después de que la mercancía se ha sometido a dicho régimen.

El abandono legal, como destino aduanero, se produce por vencimiento de los términos de permanencia en el lugar de arribo o en el depósito temporal o en el centro de distribución logística internacional, tal como lo señalan los artículos 98, 112 y segundo inciso del artículo 211 del Decreto 390. Igual sucede con el abandono voluntario⁴⁹.

El abandono legal previsto para los depósitos aduaneros y para los depósitos de provisiones para consumo y para llevar, según lo señalado en el artículo 211 citado, no es un destino aduanero sino una forma de finalización de los respectivos regímenes aduaneros de depósito aduanero y de provisiones para consumo y para llevar.

El reembarque, es tal vez el destino aduanero que más beneficios tiene al amparo del Decreto 390; a diferencia del tratamiento que le daba el Decreto 2685 de 1999, en la nueva regulación no se considera como una “modalidad de exportación” con todo el rigor y formalidades exigidas; sencillamente deja de ser un régimen aduanero y su trámite se lleva a cabo con una solicitud a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, sujeta a su aprobación por los mismos medios, siempre y cuando se cumplan los presupuestos exigidos por la norma; es decir, que las mercancías no se hayan sometido a un régimen aduanero, que no hayan quedado en abandono y que no hayan sido puestas a disposición del importador; así mismo se tendrá en cuenta que no se trate de mercancías de prohibida o restringida importación, ni de sustancias químicas controladas.

En los anteriores términos, se puede reembarcar una mercancía desde el lugar de arribo, desde un depósito temporal o desde un centro de distribución logística internacional, en todos los casos en que se cumplan los requisitos exigidos por la norma ya mencionados en el inciso anterior; inclusive el reembarque desde un centro de distribución logística internacional se puede dar por razones de la comercialización o distribución de productos extranjeros hacia el exterior.

En todo caso, no debe entenderse que el reembarque solo es posible en los cuatro eventos señalados en el artículo 140 del Decreto 390; lo que allí se dejó consignado se refiere a los casos donde el reembarque se vuelve obligatorio, advirtiendo que respecto a la obligación de reembarcar la mercancía que resulte diferente según lo establecido en el numeral 4, también será posible aunque haya intervención de la autoridad aduanera, únicamente cuando el importador o consignatario de las mercancías sea

48 El párrafo 2 del artículo 251 del Decreto 390 define la desnaturalización como el proceso de alterar las propiedades esenciales de la mercancía hasta dejarla en un estado de inservible, de tal forma que no pueda utilizarse para el fin inicialmente previsto.

49 Ver definiciones de abandono legal y abandono voluntario en el artículo 3 del Decreto 390.

un Operador Económico Autorizado, en aplicación de lo previsto en el numeral 2.9 del artículo 35 del Decreto 390.

Otro beneficio que trae el reembarque es que no exige la constitución de garantía cuando el mismo se haga desde el mismo lugar de arribo o desde un depósito temporal o desde un centro de distribución logística internacional, ubicados en el lugar de arribo. De lo contrario la garantía a constituir será del 50% del valor FOB de las mercancías.

Sobre el particular es importante reiterar, a efectos de la exigencia de la garantía, que por lugar de arribo se entiende la zona primaria aduanera habilitada en los aeropuertos, puertos o cruces de frontera por donde ingresan los medios de transporte al territorio aduanero nacional, tal como lo precisa el artículo 15 de la Resolución 0072 de noviembre de 2016 expedida por la DIAN.

GENERALIDADES DE LOS RÉGIMENES ADUANEROS

De los regímenes aduaneros y declaración aduanera

Toda mercancía destinada a ser incluida en un régimen aduanero deberá ser objeto de una declaración aduanera para dicho régimen, con el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para cada uno de ellos en el Decreto 390.

El régimen aduanero es el tratamiento regido por la legislación aduanera, que aplica el declarante⁵⁰ a la mercancía que se encuentra bajo potestad aduanera; para cuyos efectos presenta un formulario de declaración ante la aduana o un formato que hace las veces de declaración aduanera, por sí mismo o través de una agencia de aduanas⁵¹.

Una vez cumplidas todas las formalidades aduaneras inherentes al proceso de desaduanamiento, dicha mercancía queda o no, en libre circulación, según el régimen aduanero al que se haya sometido la misma.

En todo caso, el estado de libre circulación de las mercancías solo lo da aquel régimen aduanero de importación que permite disponer de las mismas sin restricciones aduaneras, una vez satisfechas todas las rigurosidades del régimen y el pago de los derechos e impuestos a la importación que sean exigibles. El régimen de franquicia, aunque está dentro de la categoría de los regímenes definitivos, no confiere el estado de libre circulación a las mercancías.

De esta manera, los regímenes aduaneros de importación que le confieren a la mercancía el estado de libre circulación son los siguientes:

- Importación para el consumo
- Importación en cumplimiento de garantía
- Reimportación en el mismo estado
- Reimportación por perfeccionamiento pasivo
- Tráfico postal
- Envíos de entrega rápida o mensajería expresa
- Viajeros

50 De conformidad con el artículo 3 del Decreto 390, el declarante es la persona natural o jurídica que realiza una declaración de mercancías a nombre propio o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada. En estos términos la agencia de aduanas deja de ser declarante.

51 La obligatoriedad de utilizar una agencia de aduanas queda eliminada con el artículo 669 del Decreto 390.

- Menaje de casa
- Importación por redes, ductos o tuberías

Los regímenes aduaneros se han clasificado en cuatro grupos principales: Importación, Exportación, Depósito aduanero y Tránsito. Cada uno de estos grupos, a excepción del depósito aduanero, se clasifica a su vez en regímenes aduaneros más específicos, según la finalidad que tendrá la mercancía.

Antes de comenzar con el desarrollo de cada uno de estos cuatro regímenes, es importante tener en cuenta que una clasificación de los mismos también se puede hacer desde el punto de vista del tratamiento impositivo aplicable a cada uno de ellos.

En este sentido, se tendría una primera categoría donde se causa el pago de los derechos e impuestos a la importación; una segunda categoría en la que se ha concedido una franquicia o exención; en una tercera categoría se encontrarían aquellos regímenes en los que se ha optado por una suspensión de los derechos y/o impuestos causados por la importación; y en una última categoría, se tendrían aquellos regímenes en los no se causa el pago de los derechos e impuestos a la importación o a la exportación.

Nótese que, de estas cuatro categorías, hay tres que tienen un común denominador; a efectos prácticos, no se pagan los derechos e impuestos mientras la mercancía esté sometida al régimen aduanero de que se trate; ya sea porque goza del beneficio de la franquicia, porque están suspendidos o porque sencillamente no hay causación de pago. En este último grupo se encuentran: La importación en cumplimiento de garantía⁵², la reimportación en el mismo estado, el régimen de importación de transformación y/o ensamble, la importación temporal de medios de transporte de uso particular o privado, las provisiones para consumo o para llevar importadas, la exportación de mercancías, el régimen de depósito aduanero y los regímenes de tránsito.

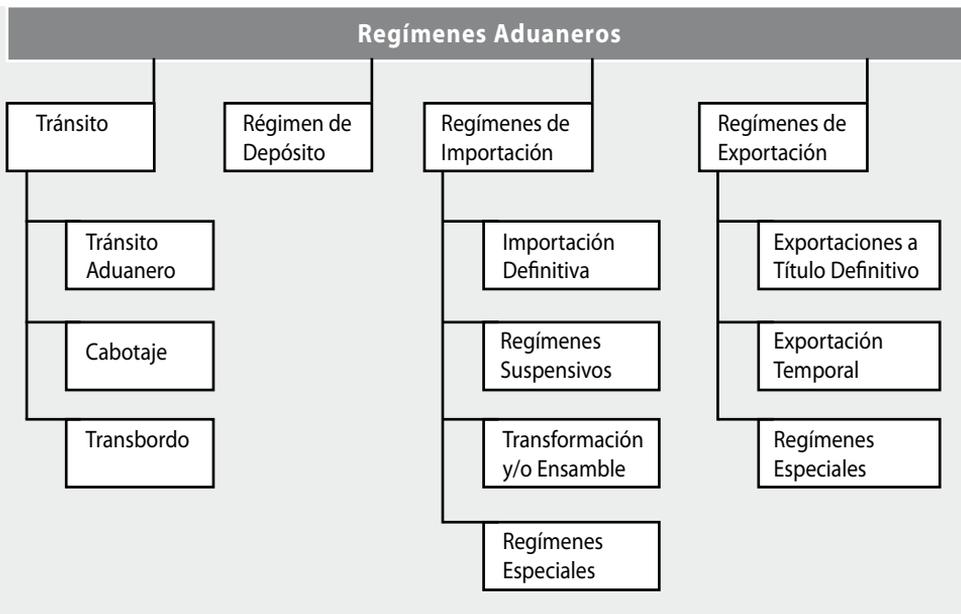
Esta clasificación resulta conveniente para entender con más amplitud cuál debe ser el tratamiento o “*status*” aduanero de las mercancías y las particularidades que cada régimen le confiere a la disposición de las mismas por parte del declarante, mientras éstas permanezcan sometidas a uno de estos regímenes.

Tener en cuenta esta clasificación, puede ayudar a entender las implicaciones derivadas del no pago de tales derechos e impuestos para cada uno de estos regímenes, las que son diferentes en cada caso. El tratamiento no es igual cuando se presente una modificación del régimen, desde la perspectiva de la valoración aduanera, de la liquidación de los derechos e impuestos y aplicación de los tipos y tasas de cambio y tarifas correspondientes. Estos aspectos que están claramente regulados en el Decreto 390, serán mostrados más ampliamente en el apartado que trata sobre los regímenes aduaneros de importación.

A medida que se vaya avanzando en la explicación de cada régimen aduanero, se irá precisando en qué categoría clasifica dicho régimen según lo afirmado en los anteriores incisos; así como las consideraciones a tener en cuenta para la liquidación y pago de los derechos e impuestos y para la modificación del régimen aduanero cuando sea requerido.

Para una mejor ilustración de los regímenes aduaneros en general, a continuación, se presenta una gráfica que los resume:

52 Salvo los casos de sustitución de mercancía equivalente de mayor valor.



Cualquiera que sea el régimen aduanero aplicable, la exigencia de una declaración aduanera es independiente del formulario requerido y de los procedimientos establecidos para facilitar su presentación. Al respecto, hay tratamientos especiales para algunos regímenes como el cabotaje, el transbordo, el tráfico postal, la mensajería expresa, la importación temporal de medios de transporte de uso privado, viajeros, el régimen de provisiones para consumo y para llevar, entre otros, que no requieren de la rigurosidad de un formulario de declaración aduanera; en algunos casos, por ejemplo, el documento de transporte puede hacer las veces de declaración aduanera, o en otros, basta con un registro o con un formato especial que contenga unos datos básicos.

Con una declaración aduanera normal y completa, el declarante, además de indicar el régimen aduanero específico aplicable a las mercancías, debe cumplir con su obligación de suministrar todos los elementos e información exigidos para la plena identificación de estas mercancías y para la determinación de los derechos e impuestos y sanciones cuando haya lugar a ello; así mismo, es obligación del declarante aportar los documentos que acompañen y soporten dicha declaración, sin perjuicio de los documentos soporte que obtenga la agencia de aduanas cuando se actúe a través de ella.

Para las declaraciones aduaneras en formatos simplificados o con información básica, además de la identificación del régimen aduanero, se indicará en cada caso cuál es la información requerida por la Aduana.

La declaración aduanera debe ser presentada a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, con la firma electrónica del declarante o de su representante ante la Aduana; de este tratamiento se exceptúan los casos expresamente autorizados por la Entidad donde su presentación será por medios físicos.

Los documentos considerados como soporte de la declaración aduanera, también deben ser presentados a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, ya sea en formato electrónico o digitalizado; sin perjuicio de que puedan ser requeridos físicamente por la Aduana por razones de control.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

La declaración aduanera presentada será aceptada cuando cumpla con todos los requisitos establecidos para su aceptación, conforme a lo dispuesto en cada régimen aduanero; se entenderá aceptada cuando los Servicios Informáticos Electrónicos emitan el reporte de acuse de recibo y comuniquen al declarante el número y fecha de aceptación.

Una vez presentada y aceptada, y después de surtir las etapas de desaduanamiento hasta obtener la autorización de retiro, la declaración aduanera o el documento que haga sus veces, siempre deberá ser conservada para demostrar en cualquier momento la legal introducción y permanencia de las mercancías en el territorio aduanero nacional⁵³.

En cuanto a sus documentos soporte, el formato físico o digitalizado debe ser conservado por un periodo de cinco (5) años a partir de la fecha de presentación y aceptación de la declaración aduanera⁵⁴; para los regímenes de tráfico postal y de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, el término se cuenta a partir de la entrega del envío al destinatario, o a partir de la firma del documento de transporte y entrega del envío al destinatario⁵⁵, respectivamente.

Hechas estas consideraciones, surge entonces una pregunta; ¿en qué momento se entiende sometida la mercancía a un régimen aduanero? La respuesta es, con la declaración aduanera que cumpla con todas las formalidades de levante, pago y retiro en un régimen de importación, según el caso, o de autorización del régimen cuando se trate de los regímenes de tránsito o de depósito aduanero; para el régimen de exportación, será con la firma de la declaración de exportación.

Dentro de los regímenes de importación, se crea una declaración simplificada propia de un procedimiento denominado desaduanamiento abreviado, del que se hablará más adelante; esta declaración podrá contener solo unos datos mínimos, sujeta a su complementación posterior en un plazo que será establecido por la Entidad, contado a partir de la fecha de la autorización de retiro de la mercancía, una vez se verifique el estado de la misma en las instalaciones propias del declarante.

Para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como para las zonas de régimen aduanero especial, quedó establecida la declaración simplificada especial.

Elementos en que se basa la aplicación de los derechos e impuestos a la importación y demás medidas previstas en el marco de los acuerdos comerciales

Una de las partes fundamentales que tiene una declaración aduanera de importación, es la liquidación de los derechos e impuestos causados por esa importación cuando sean exigibles; es decir, sin una declaración aduanera del régimen, no es posible la liquidación de la deuda aduanera ni el pago de la misma.

53 Ver artículo 504 del Decreto 390.

54 Ver numeral 3.11 del artículo 42, numeral 9 del artículo 62 y artículo 147 del Decreto 390.

55 Ver numeral 11 del artículo 78 y 16 del artículo 82 del Decreto 390.

La liquidación de los derechos e impuestos es responsabilidad del declarante cuando actúa de manera directa; cuando lo haga a través de una agencia de aduanas, la responsabilidad recaerá sobre esta última.

Hay tres herramientas que deben ser tomadas en cuenta para la liquidación de los derechos e impuestos a la importación, de cuya correcta aplicación depende el pago de lo debido y la efectividad del recaudo; son las clasificaciones arancelarias, el origen y el valor en aduana de las mercancías; herramientas conocidas como de técnica aduanera y que se describen a continuación.

No sin antes advertir, que en el Decreto 390 no se está trayendo la técnica ni los procedimientos para el desarrollo de tales herramientas, sino los aspectos meramente administrativos que hacen viable su utilización. Esto quiere decir que, para conocer la técnica de aplicación, debe consultarse directamente la norma que la establece, el Acuerdo internacional y/o las disposiciones comunitarias y nacionales que la desarrollan; en materia de origen, adicionalmente, deberán consultarse los acuerdos comerciales respectivos.

- Clasificaciones Arancelarias

Los derechos de aduana, en caso de que sean exigibles, se basarán para su aplicación, en el Arancel de Aduanas colombiano, cuya nomenclatura deviene del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, sin perjuicio de lo establecido en la nomenclatura NANDINA y demás normas especiales. Los demás derechos de importación y otras medidas establecidas por disposiciones específicas en el marco de los acuerdos comerciales, se aplicarán, según el caso, en función de la clasificación arancelaria y la preferencia otorgada a dichas mercancías.

En el Decreto 390 se prevén mecanismos que facilitan la correcta identificación de la subpartida arancelaria que corresponda a la mercancía de que se trate; son las resoluciones de clasificación arancelaria solicitadas a la Entidad por un interesado o expedidas de oficio para armonizar los criterios de clasificación conforme al Arancel de Aduanas; las mismas tienen carácter vinculante y permanecerán vigentes, mientras se mantengan las condiciones bajo las cuales fueron emitidas.

Las resoluciones de clasificación arancelaria a petición de cualquier interesado, las podrá emitir la DIAN, ya sea de manera anticipada conforme a lo previsto en los artículos 12 y siguientes del Decreto 390⁵⁶, o con posterioridad a la importación de las mercancías. Contra la resolución de clasificación arancelaria procederá el recurso de apelación ante el superior de la dependencia que la profirió.

La resolución de clasificación arancelaria se constituye en documento soporte de la declaración aduanera de importación y el hecho de que no haya resolución de clasificación arancelaria, no exime al declarante de la obligación de establecer la clasificación de la mercancía, por aplicación directa del Arancel de Aduanas. Para

56 La Resolución 41, de mayo 11 de 2016 de la DIAN, dispone en el artículo 6 que: *“La solicitud de expedición de una resolución anticipada debe ser presentada antes de la importación de la mercancía al territorio aduanero nacional, por un exportador, un productor, un importador o cualquier particular legitimado, directamente o a través de sus representantes en Colombia mediante poder o mandato.”*

las Unidades Funcionales⁵⁷ que se clasifican en virtud a la Nota 4 de la Sección XVI del Arancel de Aduanas, la resolución de clasificación arancelaria es obligatoria.

Para las resoluciones de clasificación arancelaria diferentes a las anticipadas, la solicitud la puede presentar cualquier particular, organismo o entidad interesada.

- Origen de las Mercancías

Las normas de origen establecen las condiciones bajo las cuales la importación de las mercancías puede beneficiarse de las medidas contempladas en los acuerdos comerciales vigentes para el País. También pueden ser tomadas para dar aplicación a las medidas de política comercial como son: Trato de nación más favorecida, los derechos antidumping, los derechos compensatorios, las medidas de salvaguardia y restricciones cuantitativas, en lo que se denomina origen no preferencial.

Tratándose de una preferencia arancelaria, el importador para acogerse a ella, debe presentar una prueba de origen como documento soporte de la declaración aduanera, cuyo tratamiento depende de cada acuerdo comercial.

En el Decreto 390 se establece que el importador que solicite trato preferencial para una mercancía que se importe, deberá conservar por un mínimo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de importación de la mercancía, todos los registros necesarios para demostrar que la mercancía calificaba para el trato preferencial, entre ellos por excelencia la prueba de origen.

No obstante, existen excepciones en los acuerdos comerciales donde no se exige la presentación de la prueba de origen, como es el caso de la confianza razonable que contempla el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, figura que permite que el importador simplemente con el conocimiento que tiene de que la mercancía es originaria, se lo manifieste a la autoridad aduanera.

El Decreto 390 estipula que el importador que solicite el tratamiento arancelario preferencial, deberá hacer los arreglos para que el productor o exportador provea, a solicitud de la parte importadora, toda la información sobre la cual, dicho productor o exportador o el importador, sustenta tal certificación.

La prueba de origen debe obtenerse antes de la presentación y aceptación de la declaración aduanera de importación. Sin embargo, solo si el Acuerdo Comercial lo prevé, el importador puede solicitar el tratamiento arancelario posterior al levante y retiro de la mercancía, con la consecuente devolución de los derechos e impuestos cancelados, siguiendo el procedimiento establecido por la Entidad para el efecto.

Siendo como es el origen, un asunto que tiene una alta incidencia en el fraude aduanero, en el que se busca un beneficio para no pagar los derechos de importación, valiéndose de una certificación o declaración de origen falsa o infundada, en el Decreto 390 mencionado se reconocen expresamente las amplias facultades

57 En aplicación de la Nota 4 de la Sección XVI y de la Nota 3 del Capítulo 90 de la nomenclatura arancelaria, se entiende por "Una unidad funcional" una máquina o combinación de máquinas constituida por elementos individualizados, para realizar conjuntamente una función netamente definida, comprendida en una de las partidas de los Capítulos 84, 85 o 90 del Arancel de Aduanas.

des que tiene la DIAN para adelantar verificaciones de origen. A estos efectos, se establece un procedimiento detallado para cumplir con estas labores de control. De hecho, se insta al importador, para que colabore e intervenga de alguna manera con el propósito de que el productor o exportador en el país de exportación, atienda los requerimientos que se les realice dentro de un procedimiento de verificación de origen.

De igual manera se prevé en el Decreto 390, todo un procedimiento de verificación de origen, para establecer si una mercancía exportada desde Colombia al territorio de otro país parte de un acuerdo comercial, califica como una mercancía originaria.

En los casos de un proceso de verificación de origen, el término de firmeza de la declaración aduanera de importación se suspende a partir de la notificación del Requerimiento Ordinario de Verificación de Origen que da inicio a la verificación o investigación, hasta la fecha de ejecutoria del acto que decide de fondo⁵⁸.

- Valor en Aduana de las Mercancías Importadas

Las disposiciones del apartado sobre el valor en aduana de las mercancías importadas, buscan regular lo que las normas internacionales y comunitarias dejan para que cada país lo establezca según su legislación nacional. Como ya se afirmó al comienzo de esta parte del texto en desarrollo, no se reproduce el contenido del Acuerdo sobre valoración ni de las normas comunitarias que lo reglamentan; resulta más práctico y puntual, hacer remisiones precisas para que se consulte directamente la fuente.

En lo que tiene que ver con la declaración de valor, ésta fue creada mediante la Resolución 1239 de la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Decreto 390 solo establece las condiciones y formas de su presentación, buscando simplificar y facilitar el cumplimiento de esta obligación, particularmente cuando se trata de valores provisionales conforme lo dispone el mismo Decreto 390 en armonía con la norma comunitaria⁵⁹.

El Decreto 390 en mención, ya dejó claramente establecido en su artículo 170, que la declaración de valor debe ser elaborada antes de la presentación de la declaración aduanera de importación, por tratarse justamente de un documento soporte de esta última; de esta manera, en los Servicios Informáticos Electrónicos debe existir un vínculo que las relacione y que, además, se pudiera tomar la información de la declaración de valor para el llenado de la declaración aduanera de importación.

Respecto a la obligación de declarar, se hace énfasis en que la misma debe ser del comprador o importador de la mercancía; es natural que quien realiza la negociación, es el que conoce las particularidades de la misma, y, por tanto, está en condiciones de suministrar todos los elementos de hecho y las circunstancias comerciales que rodearon el desarrollo de la transacción de que se trate.

58 Ver párrafo 2 del artículo 224 del Decreto 390.

59 Ver el artículo 178 del Decreto 390 y los artículos 34 y 35 de la Resolución 1684 de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

No obstante, se deja abierta la posibilidad de que la persona que represente al importador, pueda presentar la declaración de valor; pero al hacerlo asume toda la responsabilidad establecida en el artículo 13 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina, la misma que fue recogida al texto en el artículo 176 del Decreto 390.

De otro lado, se precisan tres mecanismos establecidos en la normativa andina, que facilitan la declaración del valor en aduana bajo determinadas circunstancias; son los referidos a la presentación simplificada de la declaración de valor, a los valores provisionales y a los ajustes de valor permanente.

En el primer caso, se pretende que cuando se trate de importaciones periódicas, continuas o sucesivas, efectuadas en las mismas condiciones comerciales de un mismo proveedor, cuyo volumen y características así lo justifiquen, se pueda simplificar la parte descriptiva de las mercancías de acuerdo a lo que reglamente la Entidad. En el segundo caso, se busca que la valoración de la mercancía se haga por el método principal, a pesar de que algunos elementos para su aplicación se configuren en un momento futuro. Y en el tercer caso, el objetivo es brindar al importador la posibilidad de que conjuntamente con la Entidad, se lleve a cabo un estudio técnico de sus transacciones para que, cuando haya lugar a ello, se puedan hacer los ajustes al valor de la mercancía mediante un acto administrativo, el que se mantendrá vigente mientras no varíen las circunstancias que dieron lugar al mismo; esto último le da seguridad jurídica al tratamiento de todas las importaciones que se realicen bajo las mismas condiciones.

Finalmente, hay que considerar que pese a que la declaración de valor por sí misma es un documento soporte de la declaración aduanera de importación, tiene a su vez unos documentos justificativos que buscan demostrar anticipadamente la forma como se llevó a cabo la negociación e importación de la mercancía. En efecto, el artículo 177 del Decreto 390 señala los documentos de que se trata, los que podrán ser exigidos por la autoridad aduanera cuando emprenda los controles a que haya lugar.

IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

(Ver Anexo 2)

Antes de comenzar con el desarrollo del proceso de que trata el presente apartado, es importante recordar que la importación es la simple introducción al territorio aduanero nacional, de mercancías de procedencia extranjera o que provengan de un depósito franco.

Así las cosas, el Decreto 390 dispone las dos únicas formas en que la mercancía introducida al territorio aduanero nacional, puede formalizar su estadia en el mismo; ya sea someténdola a un destino aduanero o a una operación aduanera especial de ingreso⁶⁰; precisando que el depósito franco por sí mismo ya es un destino aduanero y como tal, las mercancías que de allí proceden, solo pueden destinarse a la venta a viajeros que salgan o ingresen al territorio aduanero nacional, en cuyo último caso se someten al régimen de importación de viajeros.

Para la importación de mercancías al territorio aduanero nacional, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las que tal importación es posible, que abarcan desde las prohibiciones expresas, hasta las restricciones que pueden ser superadas.

A continuación, se brindará una explicación sobre todo lo que tiene que ver con los regimenes aduaneros de importación; advirtiendo que los aspectos relacionados con las operaciones aduaneras especiales de ingreso, se van a tratar más adelante en otro apartado del presente documento, buscando diferenciarlas en todo su alcance, del régimen aduanero.

En el Decreto 390 también se dejó plasmado uno de los compromisos asumidos por el País en el marco de los Tratados de Libre Comercio, referido a la reducción de los tiempos de desaduanamiento de las mercancías importadas; a tales efectos, se estableció que, en la medida de lo posible, el desaduanamiento de estas mercancías se hará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional. Esto significa que la meta solo podrá ser cumplida cuando el desaduanamiento se haga en el lugar de arribo, sin enviar las mercancías a un depósito fuera de dicho lugar; que por lo demás, resulta de alto riesgo para la operación, por la posibilidad de pérdida de la misma u otras prácticas irregulares que a veces se han presentado, por experiencias en este sentido, en el pasado.

No obstante, dicho plazo no es únicamente un compromiso de la Administración Aduanera; allí se encuentran comprometidos los diversos actores que tienen alguna participación en la cadena logística, desde la llegada de la mercancía hasta que ésta queda a disposición del importador; son los transportadores, los agentes de carga internacional, las agencias de aduana, las entidades bancarias y los depósitos cuando se

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos de la parte sustantiva

60 Ver artículo 330 del Decreto 390.

encuentren en el lugar de arribo. Ésta fue una de las razones que motivó la inclusión en el Decreto 390 de la obligación específica para determinados operadores de comercio exterior, de tener disponibilidad para la prestación del servicio las veinticuatro horas de los siete días de la semana, incluidos domingos y festivos.

Por otra parte se ha precisado en el Decreto 390 citado, que los llamados observadores en la diligencia de aforo de las importaciones o exportaciones, deben limitar su función únicamente a observar de cerca tal diligencia; se debe tener cuidado con el acceso a los datos y documentos, así como, con el manejo de la reserva de la información confidencial; debe ser de este modo, porque se trata de operaciones de comercio exterior que van a conocer personas ajenas a las mismas, situación que podría derivar eventualmente en algún tipo de competencia desleal.

Con lo anteriormente expuesto, a continuación se pueden desarrollar las diferentes etapas que se cumplen en la importación de las mercancías, en el mismo orden que las trata el Decreto 390.

Formalidades aduaneras previas al desaduanamiento

En la importación de mercancías es natural que deban surtirse unas formalidades aduaneras de manera previa al desaduanamiento de las mismas; siguiendo un orden lógico que comienza con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras por parte del importador o transportador, inclusive desde antes del embarque de las mercancías en el exterior o de la llegada de las mismas al país y hasta su entrega al lugar de almacenamiento o a quien pueda disponer de ellas para continuar con el proceso de entrega o para el sometimiento a un régimen aduanero.

De esta manera, el Decreto 390 comienza en esta parte con las primeras formalidades aduaneras exigidas alrededor de la llegada de los medios de transporte internacional que transportan la carga o la mercancía.

- ***Llegada de los medios de transporte al territorio aduanero nacional***

A excepción de las naves o aeronaves de guerra y de los casos especiales autorizados por la DIAN, todo medio de transporte que ingrese al territorio aduanero nacional, deberá arribar por los lugares habilitados por la misma Entidad.

De tal suerte que la Administración Aduanera pueda tener un registro completo de todas las naves y aeronaves que ingresen, o de los vehículos que crucen la frontera, así como de la salida de los mismos; incluidos los que tengan arribo forzoso.

Para asegurar el control de la información de los medios de transporte, el Decreto 390 prevé que la autoridad aeronáutica y la marítima deben suministrar la información relacionada con la llegada y salida de naves y aeronaves del lugar habilitado. Para los medios de transporte terrestres, se advierte que la toma de la información se podrá hacer a través de mecanismos electrónicos de identificación.

Los medios de transporte que operen en esta fase del proceso de importación, por no ser considerados mercancía, no se tratan como si fueran importados temporalmente; su trato es de ingresados temporalmente hasta por un término de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de presentación del aviso

de finalización del descargue, o de la fecha de llegada cuando ingresen sin carga y sin pasajeros; por ello, no deben ser sometidos a un régimen aduanero ni exigirse declaración aduanera ni garantía. En el caso de naves o aeronaves de servicio público o privado para el transporte de personas, el término de permanencia es de hasta quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de llegada; ahora, si se trata de medios de transporte terrestres de servicio público o privado que ingresen solo con pasajeros, su permanencia será hasta de 30 días calendario a partir de la fecha de llegada.

Cuando los medios de transporte sean objeto de un régimen aduanero, la permanencia estará dada por el mismo régimen.

En caso de daño o avería de los medios de transporte ingresados temporalmente, el término de permanencia será de treinta (30) días calendario a partir de la comprobación de este hecho, prorrogable, una sola vez, hasta por el mismo término. Si se requiere de un término mayor o si la reparación se va a hacer en una instalación industrial, el transportador deberá registrar el medio de transporte en una operación aduanera especial de ingreso⁶¹ que no exige declaración aduanera, pero si la constitución de garantía por parte del mismo transportador. Lo anterior sin perjuicio de que los medios de transporte dañados o desmontados como partes, puedan ser sometidos al régimen de importación para consumo o abandonados voluntariamente a favor de la Nación.

Nótese cómo el cumplimiento de estas obligaciones está en cabeza del transportador o de su representante, que en cada caso será, el agente marítimo, aeroportuario o terrestre.

Respecto a las unidades de carga, envases y sellos generales reutilizables, su ingreso y salida tampoco están sujetos a una declaración aduanera ni a garantía, solo se controlará mediante un registro electrónico y en las condiciones establecidas en el artículo 188 del Decreto 390. Su término de permanencia es de seis (6) meses con prórroga automática por un término igual, a partir de la fecha del aviso de finalización del descargue o de la fecha de llegada en el caso del modo de transporte terrestre. Los envases generales reutilizables de propiedad de un proveedor en el exterior, no están sujetos al plazo de los seis meses y pueden permanecer en el país por el término pactado con el importador. Lo previsto en el artículo 188 citado, se debe cumplir, sin perjuicio de que también pueda ser utilizado el régimen aduanero de importación a consumo si se puede disponer de estos elementos.

Si no se produce la salida de los medios de transporte o de las unidades de carga o de los envases y sellos generales reutilizables, dentro de los términos estipulados en la norma, se aplica la sanción prevista en el numeral 23 del artículo 530 del Decreto 390.

En cuanto a la obligación de dar el aviso de arribo a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, la cumplirá el transportador sin perjuicio del aviso de llegada, cuando los medios de transporte no contengan carga o transporten solo

61 Es la introducción de mercancías al territorio aduanero nacional, sin que deban ser sometidas a un régimen aduanero ni a la presentación de declaración aduanera, debiendo utilizar el registro electrónico que determine la DIAN, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 390.

pasajeros, o en los casos de escala o recalada técnica. A tales efectos el plazo es de seis (6) horas antes del arribo en el modo marítimo o de una (1) hora en el modo aéreo⁶².

- *Recepción y registro de los documentos de viaje*⁶³

Teniendo en cuenta los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas y como un buen elemento de gestión del riesgo, se exige la información anticipada a la llegada del medio de transporte⁶⁴, tanto del manifiesto de carga como del documento de transporte que ampara la carga o mercancía descargada con destino al territorio aduanero nacional; obligación exigible al transportador, al agente de carga internacional o al operador de transporte multimodal⁶⁵, según el caso.

La información debe ser entregada a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, tres (3) horas antes de la llegada en el modo aéreo, doce (12) horas antes en el marítimo y una (1) hora antes en el modo terrestre o fluvial⁶⁶.

Tratándose de viajeros con mercancías que deban ser sometidas a un régimen de importación diferente al de viajeros, la información del tiquete o pasabordo, la incorpora a los Servicios Informáticos Electrónicos un funcionario de la DIAN, al momento de la llegada del viajero.

La información que se debe transmitir de los documentos de transporte, así como del manifiesto de carga, está claramente señalada en los artículos 191 y 192 del Decreto 390; sin perjuicio de que el alcance de los datos se desarrolle más en el formato electrónico que para el efecto se establezca.

62 Cuando en el modo terrestre y fluvial, los medios de transporte ingresen vacíos y sin unidades de carga o transporten únicamente pasajeros, o cuando se trate de la Importación Temporal de Medios de Transporte de Uso Privado, no se presentará el aviso de arribo.

63 Los 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; los 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 y el documento de transporte de tráfico postal. Decreto 390, artículo 3, definiciones.

64 La llegada del medio de transporte se entiende como la del acuse de recibo, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, del aviso de llegada, informado por el transportador al momento del atraque de la nave en el puerto o muelle o en el momento en que la aeronave se ubique en el lugar de parqueo del aeropuerto; o al momento en que el medio de transporte terrestre realice el cruce de la frontera o en que el medio de transporte llegue al puerto fluvial. En los dos últimos casos el aviso de llegada lo hará la autoridad aduanera.

65 Para el agente de carga o para el operador de transporte multimodal, serán los documentos de transporte consolidadores, documentos de transporte máster, documentos de transporte hijos, o documento de transporte multimodal, según corresponda. Para los operadores de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, la entrega de la información corresponde al manifiesto de envíos de entrega rápida o mensajería expresa y a las guías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

66 Cuando se trate de trayectos cortos, la entrega de la información deberá realizarse con una anticipación mínima de seis (6) horas en el modo marítimo y de una (1) hora en el modo aéreo.

En lo que tiene que ver con el NIT del consignatario y del destinatario y con la partida o subpartida arancelaria, tales datos deben ser suministrados por el importador al transportador antes de la llegada de la mercancía, conforme se exige en el numeral 3.1. del artículo 42 del citado Decreto 390.

Una vez estén plenamente implementados los Servicios Informáticos Electrónicos y comience a exigirse la obligación prevista en el párrafo del artículo 21 del mismo Decreto 390, la información del NIT del consignatario y del destinatario y de la partida o subpartida arancelaria, podría ser tomada por el transportador de la información comercial suministrada por el importador antes del embarque o llegada de la mercancía para la operación que dará origen a la importación. Esto seguramente va a exigir la creación de una forma de asociación del transportador con la información del importador que contrata sus servicios.

Corrección de errores u omisiones

La información entregada de manera anticipada en los términos previstos en el artículo 190 del Decreto 390, puede ser corregida, modificada o adicionada por el transportador, el agente de carga, el operador de transporte multimodal o el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, sin sanción, en diferentes momentos del proceso de carga, así:

- *Antes de presentarse el aviso de llegada*⁶⁷. Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 190 del Decreto 390, procede la corrección, modificación o adición de la información entregada de los documentos de viaje; tratándose de la adición, ésta solo será posible cuando sea hasta cinco (5) documentos de transporte o hasta el 10% del total de guías aéreas de los Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa después de la adición y el peso no supere el 10% del peso total de la carga manifestada, también después de la adición. En transporte aéreo de pasajeros y carga, hasta cinco (5) documentos de transporte y un margen en peso del 20%.

La adición también es posible en el modo marítimo, cuando se trate de la división de un documento de transporte a granel, siempre y cuando se mantenga el mismo peso; o cuando se adicione documentos de transporte de carga en transbordo. Así mismo se podrán adicionar documentos de transporte mediante la asociación de los mismos a un documento máster o a un consolidado o a un manifiesto de carga, a condición de que el documento a asociar haya sido entregado dentro de los términos del artículo 190 del Decreto 390.

- *Antes del informe de descargue e inconsistencias*. Conforme al párrafo 3 del artículo 196 del Decreto 390, se pueden corregir los errores u omisiones de transcripción de la información transmitida de los documentos de viaje.
- *Con el informe de descargue e inconsistencias*. De acuerdo a lo previsto en el artículo 200 del mismo Decreto 390, se podrán adicionar hasta cinco (5) documentos de transporte o hasta el 10% del total de guías aéreas de los Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa después de la adición, si el peso no supera el 10% del peso total de la carga manifestada también después de la adición; en transporte aéreo de pasajeros y carga, hasta cinco (5) documentos de transporte y un margen en peso del veinte por ciento (20%).

67 El aviso de llegada debe entenderse conforme lo define el artículo 3 del Decreto 390 y lo desarrolla el artículo 194 del Decreto 390.

A estos efectos, es importante tener en cuenta lo advertido en el mismo artículo 200 señalado, en el sentido de que las adiciones efectuadas antes del aviso de llegada más las realizadas con el informe de descargue e inconsistencias, no podrán superar los topes permitidos sin sanción.

- *Después del informe de descargue e inconsistencias.* Según lo señalado en el artículo 202 del Decreto 390, a solicitud del transportador, del agente de carga internacional, del operador de transporte multimodal o del operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, el funcionario competente de la DIAN podrá corregir, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, los errores u omisiones de transcripción de la información transmitida de los documentos de viaje, siempre y cuando medie una autorización previa de la Entidad y la corrección se haga antes del reembarque o de la presentación de la declaración aduanera de importación, de depósito aduanero o de tránsito. Tratándose de un transbordo, será antes de transmitir la información de salida del país; y en transporte multimodal o transporte combinado, antes de autorizar la operación de transporte.
- Tampoco habrá lugar a la sanción, cuando se corrijan errores de asociación por número o fecha entre el documento máster con los documentos consolidadores, manifiesto de envíos de entrega rápida o mensajería expresa o manifiesto de tráfico postal, si se cumplió con lo exigido en el artículo 190 del Decreto 390.

De otra parte, según el artículo 206 del Decreto 390, el responsable o propietario de la carga podrá solicitar el cambio, sin sanción, de la disposición de la carga, del depósito o de la unidad de carga, después del descargue y hasta antes de la expedición de la planilla de recepción. Para la ejecución de un transbordo o cabotaje, se podrá solicitar el cambio del transportador y/o del lugar de embarque dentro de la misma jurisdicción aduanera. El cambio de consignatario se puede hacer hasta antes de la aceptación de la declaración aduanera y en general cualquiera de los cambios aquí mencionados, antes de la presentación de la declaración, cuando la mercancía se va a someter a un régimen aduanero en lugar de arribo, salvo el transbordo, cuyo plazo será hasta antes de transmitir la información de salida del país. En transporte multimodal o combinado, los cambios se pueden hacer hasta antes de la autorización de la operación de transporte.

El Decreto 390 presenta de manera secuencial las diferentes etapas del llamado proceso de carga, que comprende además de la entrega y corrección de la información de los documentos de viaje, todas aquellas formalidades aduaneras atinentes al descargue y al informe de los datos relacionados con la carga efectivamente descargada, con miras a establecer la conformidad de la misma con lo reportado en el manifiesto de carga y los respectivos documentos de transporte.

Este informe de descargue e inconsistencias, lo debe rendir el transportador, el agente de carga internacional o el operador de transporte multimodal, en cada caso, en la misma zona de descargue del lugar de arribo, en especial cuando se trate de carga relacionada en un documento de transporte máster⁶⁸. No obstante, cuando por razones logísticas o por la naturaleza de la mercancía, no se pueda hacer en dicho lugar, será el

68 Se denomina máster, el documento de transporte emitido por el transportador o por el agente de carga internacional que corresponda a carga consolidada. Decreto 390, artículo 3, definición de documento de transporte.

depósito quien dejará constancia expresa de las inconsistencias encontradas utilizando la planilla de recepción, tratamiento igualmente aplicable cuando se trate de envíos de entrega rápida o mensajería expresa o tráfico postal, en cuyo caso las verificaciones se harán en la zona de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa o en la central de clasificación, las que deben estar ubicadas en el lugar de arribo.

En todo caso, las justificaciones serán presentadas por el transportador, el agente de carga internacional, el operador de transporte multimodal o el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; este último operador lo debe hacer siempre en el lugar de arribo después de presentada la planilla de recepción.

La etapa siguiente del proceso de carga es la referida al reconocimiento de la carga por medios intrusivos o no intrusivos⁶⁹, el que se llevará a cabo únicamente cuando así lo determine el sistema de administración del riesgo aplicado con el informe de descargue e inconsistencias o con la planilla de recepción según el caso; lo anterior sin perjuicio de la potestad aduanera que puede ser ejercida en los eventos previstos en el artículo 203 del Decreto 390.

Esta diligencia se cumplirá ya sea en las zonas únicas de inspección que deben poner a disposición los titulares de las zonas primarias de los aeropuertos y puertos o muelles del lugar de arribo⁷⁰, o en los cruces de frontera habilitados o en el depósito habilitado cuando el descargue se realice en el mismo o se trate de contenedores sellados; la diligencia se llevará a cabo en las condiciones y términos señalados en el artículo 204 del Decreto 390 citado.

En la diligencia de reconocimiento de carga la autoridad aduanera, además de verificar la carga frente a lo consignado en los documentos de transporte y la descripción genérica de la mercancía, deberá controlar el cumplimiento de las exigencias previstas en la norma en lo atinente a las prohibiciones o a las restricciones no superadas. De esta manera, como resultado de esta diligencia, se podrá autorizar la continuación de la disposición total o parcial de la carga, o no autorizar la misma, cuando se encuentren inconsistencias no justificadas, se encuentre mercancía diferente por error del proveedor o del transportador, no se satisfagan las restricciones de ingreso o no se pueda adelantar la diligencia.

Cuando se encuentre mercancía diferente por error del transportador, es obligatorio su reembarque por cuenta de ese transportador; si es error del proveedor, el reembarque solo será posible cuando se trate de un importador que tenga la calidad de Operador Económico Autorizado, en cuyo caso correrá por cuenta del consignatario.

La diligencia de reconocimiento de carga debe ser suspendida por denuncia de una presunta violación de los derechos de propiedad intelectual, por razones sanitarias o

69 *"RECONOCIMIENTO DE CARGA. Es la operación que puede realizar la autoridad aduanera con la finalidad de verificar peso, número de bultos y estado de los mismos, sin que para ello sea procedente su apertura, sin perjuicio de que se pueda examinar la mercancía cuando por perfiles de riesgo resulte necesario. En el reconocimiento se podrán utilizar equipos de alta tecnología que permitan la inspección no intrusiva que no implique la apertura de las unidades de carga o de los bultos, en cuyo caso la imagen permitiría identificar mercancía no presentada". Decreto 390, artículo 3. Definiciones.*

70 Conforme a lo señalado en el párrafo transitorio del artículo 203 del Decreto 390, el reconocimiento de carga se hará en las bodegas de los transportadores aéreos, cuando no exista una zona única de inspección en el aeropuerto internacional.

por orden de una autoridad competente; en estos casos se debe trasladar la mercancía a un depósito temporal del lugar de arribo o permanecer en el sitio correspondiente del mismo lugar, a la espera del tratamiento que le dará la autoridad sanitaria.

De esta diligencia también se puede producir la aprehensión de la mercancía en los casos expresamente señalados en el numeral 4 del artículo 205 del Decreto 390.

De igual manera procede la aprehensión en los casos relacionados en el artículo 208 del mismo decreto sobre mercancía no presentada, teniendo en cuenta las circunstancias allí expresadas.

Tratándose de faltantes, éstos deben estar plenamente justificados; si es parcial, se le dará el tratamiento previsto en el artículo 205 a la carga que efectivamente llegó.

Por último, es importante tener en cuenta que en la diligencia de reconocimiento de carga aplica el análisis integral⁷¹ con fundamento en la información contenida en los Servicios Informáticos Electrónicos, en los documentos de viaje y en los documentos de la operación comercial, a efectos de justificar las inconsistencias presentadas en la carga para considerar la mercancía como presentada.

Así mismo, en esta diligencia aplica la inspección simultánea por parte de las diferentes autoridades de control, según lo previsto en el Decreto 1520 de 2008, la que debe ser coordinada por la DIAN siendo armónicos con lo previsto en la norma transitoria 3.35 del Anexo General del Convenio de Kyoto, y en cumplimiento a lo estipulado en el art. 60 de la ley 962 de 2005.

Finalmente, el mencionado Decreto 390 contempló un margen de tolerancia del 5% en los excesos o defectos de peso para mercancía a granel, una vez surtidas las formalidades de desaduanamiento en lugar de arribo, sin que constituya infracción administrativa, siempre y cuando obedezca a fenómenos atmosféricos, físicos o químicos justificados, a efectos de que los excesos puedan ser declarados ante la Aduana. Igual margen aplicará en el peso de mercancía distinta a la carga a granel recibida en depósito habilitado, en las condiciones y con los requisitos establecidos por la DIAN.

- **Entrega y Recepción**

Los artículos 209 y 210 del Decreto 390, muestran en forma detallada el proceso de entrega y recepción de la carga o de la mercancía, definiendo claramente los tiempos y las responsabilidades de cada quien.

La entrega correrá por cuenta del transportador, del agente de carga internacional o del puerto, en cada caso; a un depósito, al declarante o agencia de aduanas,

71 *“ANÁLISIS INTEGRAL. En el control previo, es el que realiza la autoridad aduanera en la confrontación de la información contenida en los servicios informáticos electrónicos, con la contenida en los documentos de viaje y/o en los documentos que soportan la operación comercial o mediante certificaciones emitidas en el exterior por el responsable del despacho, para establecer si las inconsistencias están o no justificadas, o si se trata de un error de despacho.*

En el control simultáneo o posterior, es el que realiza la autoridad aduanera para comparar la información contenida en una declaración aduanera respecto de sus documentos soporte, con el propósito de determinar si los errores u omisiones en la descripción de la mercancía, conllevan o no a que la mercancía objeto de control sea diferente a la declarada.

En los procesos de fiscalización aduanera, además del análisis integral aplicado en los controles aduaneros de que tratan los incisos anteriores, habrá una amplia libertad probatoria”. Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

al operador de transporte multimodal, al importador o al operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa o al operador de tráfico postal.

El puerto debe entregar la carga en ese mismo lugar, cuando en el modo marítimo la responsabilidad del transportador o del agente de carga internacional, termine con el descargue en puerto. En este caso el depósito y demás interesados deben acudir al puerto a recibir la carga.

A su vez, la recepción de la carga por parte del depósito, del declarante o agencia de aduanas, del operador de transporte multimodal, del importador, del operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa o del operador de tráfico postal, quedó claramente establecida en el artículo 210.

Una vez recibida la carga o la mercancía, se harán las debidas confrontaciones con lo consignado en la planilla de entrega⁷² o de envío o en la declaración aduanera tratándose del régimen de depósito aduanero. Cumplido este proceso se debe elaborar la planilla de recepción.

Cuando la planilla de recepción haga las veces del informe de descargue e inconsistencias, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 199 del Decreto 390, se procederá al registro de las inconsistencias conforme a lo establecido en el artículo 200 del mismo Decreto, salvo las de los numerales 1.1 y 2.1 de este artículo.

En todo caso, se deberá dejar constancia en la planilla de recepción, de todas las inconsistencias encontradas en la confrontación de las planillas de entrega o envío o declaración aduanera frente a la carga o mercancía recibida, al igual que cualquier adulteración o irregularidad encontradas en el proceso de entrega.

Las inconsistencias encontradas y registradas en la planilla de recepción, al quedar registradas en los Servicios Informáticos Electrónicos, generan los efectos propios de los controles aduaneros que correspondan.

- *Novedades del Decreto 390 en el proceso de carga*

En términos generales, el proceso de carga se mantiene igual que con la normatividad anterior; sin embargo, hay tratamientos novedosos que buscan facilitar la fluidez del comercio exterior sin perjuicio de los controles debidos.

- Se permite que una empresa que no tenga línea regular de transporte a Colombia en el modo aéreo o marítimo, que no cumple con la obligación de entregar de manera anticipada la información del manifiesto de carga y de los documentos de transporte, pueda enmendar su error, informando sobre la situación presentada a la autoridad aduanera dentro de la hora siguiente contada a partir del ingreso del medio de transporte, según dato registrado por la autoridad aérea o marítima.

72 La planilla de entrega se crea con el Decreto 390 debido a que allí se estableció que el puerto entrega la carga en ese mismo lugar, cuando la responsabilidad del transportador en el modo marítimo termine con el descargue en puerto. A estos efectos el artículo 3 de este Decreto la define como el registro mediante el que se hace efectiva la entrega de la carga en el lugar de arribo, donde se relacionan los datos del documento de transporte, dejando constancia de la cantidad, estado de los bultos entregados y de los dispositivos electrónicos de seguridad.

Obtenido el concepto favorable del nivel central de la Entidad, dicha empresa podrá cumplir las formalidades aduaneras de recepción y registro de los documentos de viaje, pero con la aplicación de la sanción prevista en el numeral 3 del artículo 530 del Decreto 390. El descargue se autorizará cuando se demuestre el pago de la sanción. Esto evita la aprehensión de la mercancía y el consecuente perjuicio para el importador.

- Se elimina la aprehensión por errores u omisiones no formales en los documentos de viaje.
- Se prevé la creación de zonas únicas de inspección en los cruces de frontera donde se cumplirán las formalidades aduaneras de carga, solucionando los actuales problemas de infraestructura, conforme a lo establecido en el Decreto 1520 de 2008.
- Se incorpora un margen de tolerancia en peso para mercancías que no lleguen como carga a granel.
- Se exige un margen de tolerancia para hacer adiciones de documentos de transporte en el proceso de recepción y registro de los documentos de viaje, sin lugar a sanción.
- Se deja establecida la inspección simultánea por parte de todas las autoridades de control según lo estipula el Decreto 1520 de 2008, con la coordinación debida de la DIAN conforme lo estipula el artículo 60 de la Ley 962 de 2005⁷³.
- Se exige un control de peso, mediante el informe del transportador aéreo del peso real de la carga por cada documento de transporte, en el momento en que el medio de transporte terrestre salga de las instalaciones del lugar de arribo. En el modo marítimo, el puerto es el que debe informar por cada medio de transporte terrestre, el peso real de la carga, en el momento en que salga de las instalaciones portuarias.
- Se hace la entrega efectiva de la carga en la instalación portuaria en el modo marítimo, cuando la responsabilidad del transportador o del agente de carga termina con el descargue en puerto.
- Se define claramente el momento del traslado y entrega de la carga, incorporando la expresión referida a “puesta a disposición” de dicha carga al depósito habilitado, a efectos de tener momentos ciertos en la operación, tanto para los responsables de la entrega, como el recibo por parte del depósito habilitado.
- La puesta a disposición se entiende tal como lo señala el cuarto inciso del numeral 1 del artículo 209 del Decreto 390.

73 Al respecto el citado artículo 60 dice: “ARTÍCULO 60. Para la revisión e inspección física y manejo de carga en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas, de la mercancía que ingrese o salga del País, la DIAN conjuntamente con las entidades que por mandato legal deban intervenir en la inspección y certificación de la misma, proveerá los mecanismos necesarios para que dicha revisión, inspección y manejo, se realicen en una única diligencia cuya duración no podrá exceder de un (1) día calendario y cuyo costo será único.”

Para una mejor ilustración de todas las formalidades aduaneras que deben cumplirse de manera previa al desaduanamiento de las mercancías, al final de este documento se muestra una gráfica que refleja, en su orden, las etapas del proceso de carga, con los responsables de cada una de ellas y los tiempos de cumplimiento (Ver Anexo 3).

Desaduanamiento en la Importación

El desaduanamiento en la importación comienza con la presentación y aceptación de una declaración aduanera inicial y finaliza con la autorización del levante, el pago y la autorización del retiro. Cumplidas estas formalidades aduaneras, se entiende que la mercancía queda sometida al régimen aduanero de importación.

Además del desaduanamiento anticipado y del normal, propios de una declaración presentada de manera anticipada o la presentación de una declaración normal en lugar de arribo o en depósito temporal en cada caso, se crea, mediante el Decreto 390, el desaduanamiento abreviado, figura que le da fluidez a las operaciones de comercio exterior de aquellos importadores autorizados como Operador Económico Autorizado – OEA - o reconocidos y calificados como usuarios de confianza; para este tipo de desaduanamiento no se hace necesaria la inspección previa tal como la trata el artículo 38 del Decreto 390 y no hay costo de almacenamiento; este procedimiento permite la presentación de una declaración simplificada que debe ser complementada dentro del plazo que sea reglamentado por la Entidad a partir de la entrega de la mercancía al declarante en el lugar de arribo; el pago de los derechos e impuestos se hace de manera diferida o consolidada, conforme lo establecen los artículos 28 y 29 del citado Decreto 390.

Por otra parte, también se dejó previsto el desaduanamiento urgente, que corresponde a lo que se conocía en el Decreto 2685 de 1999 como “Entregas Urgentes”, en cuyo caso se mantiene el mismo tratamiento.

Formalidades aduaneras del desaduanamiento en la importación

1. De la declaración aduanera de importación

Hay tres momentos en los que se puede presentar una declaración aduanera de importación: De manera anticipada dentro de los quince días anteriores a la llegada de las mercancías al territorio aduanero nacional o tres (3) horas antes a la llegada tratándose de la categoría 4 del régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; dentro de los plazos de permanencia en el lugar de arribo⁷⁴; o mientras permanece en el

74 De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390, en el modo aéreo la mercancía se debe entregar al declarante dentro del día hábil siguiente a la presentación del informe de descargue e inconsistencias, término que se ampliará a un (1) día más cuando el documento de transporte tenga como destino de la carga el sometimiento a un régimen aduanero de importación o de depósito aduanero en el lugar de arribo. En el modo marítimo o fluvial el plazo es de cuatro días y en el modo terrestre es de tres horas siguientes a la presentación del informe de descargue e inconsistencias a partir del aviso de llegada, respectivamente.

depósito temporal⁷⁵. El momento elegido depende de la rapidez con la que se quiera disponer de la mercancía.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la tendencia para lograr la fluidez de la operación de comercio exterior, es bajar los costos de la importación, la reducción de los tiempos de desaduanamiento y la seguridad de la cadena de distribución evitando la pérdida de las mercancías; propósitos que se pueden lograr si las mercancías salen desaduanadas del lugar de arribo.

En este sentido se asumió un compromiso en los Tratados de Libre Comercio, específicamente el TLC con Estados Unidos, según el cual, en la medida de lo posible, el desaduanamiento debe llevarse a cabo dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de llegada de las mercancías al territorio aduanero nacional⁷⁶, lo que podrá ser cumplido únicamente si la declaración aduanera se presenta de manera anticipada o en el lugar de arribo y se surten las demás etapas del desaduanamiento en dicho lugar.

Tanto en el desaduanamiento anticipado como en el desaduanamiento en lugar de arribo o en el abreviado, no habrá costos de almacenamiento ni se requerirán las formalidades aduaneras ni el sobrecosto de un tránsito.

Independientemente del momento de su presentación, la declaración aduanera está sujeta a su aceptación con el cumplimiento de lo señalado en el artículo 216 del Decreto 390.

La declaración aduanera de importación quedará en firme después de transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha de presentación y aceptación de la inicial, de la de corrección o de la de modificación; a partir de la fecha de finalización de un régimen en el que las mercancías no queden en libre circulación conforme a lo señalado en el numeral 3 del artículo 224 del Decreto 390; y a partir de la fecha de pago de la última cuota del pago diferido en el régimen de importación de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento.

Las declaraciones aduaneras para los regímenes de importación pueden ser: iniciales, de corrección o de modificación.

La **inicial** es aquella que no está precedida de otra declaración; dentro de esta categoría se encuentra la declaración que se presenta de manera anticipada.

La de **corrección** es la que se utiliza para corregir los errores u omisiones de una declaración aduanera anterior o para declarar los valores definitivos en el caso de una declaración presentada con valores provisionales, de acuerdo a lo señalado en el artículo 227 del Decreto 390; la declaración de corrección reemplaza, para todos los efectos legales, a la declaración anterior.

La de **modificación** es la que se presenta para cambiar el titular o la destinación de un régimen de franquicia; para finalizar aquellos regímenes donde la mercancía no queda en libre circulación debiendo ser sometida a un régimen de importación definitiva;

75 Las mercancías que permanecen en un depósito temporal, tienen un (1) mes contado a partir de la fecha de llegada al territorio aduanero nacional, para ser sometidas a un régimen aduanero de importación mediante la presentación de la declaración aduanera respectiva; término que podrá ser prorrogado, por una sola vez, hasta por otro mes.

76 Ver párrafo del artículo 182 del Decreto 390.

para sustituir al importador en el régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado o en el de importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento; y para someter las mercancías declaradas bajo un régimen de depósito aduanero o de provisiones para consumo o para llevar, a un régimen de importación; en las condiciones previstas en el artículo 228 del Decreto 390.

Con el Decreto 390 citado, ya no se manejan más las declaraciones de legalización de que trata el Decreto 2685 de 1999; aunque se mantiene el mismo principio, ahora se habla del rescate de las mercancías de procedencia extranjera que hayan sido presentadas a la aduana, pero que no corresponden a las amparadas documentalmente, ya sea por errores u omisiones en la descripción o porque resultan diferentes; o porque se ha incumplido alguna de las obligaciones aduaneras inherentes a la importación de las mismas, que traiga como consecuencia el abandono legal, una aprehensión o un decomiso. En estos casos, con las mismas declaraciones señaladas en los incisos anteriores, se podrán rescatar las mercancías según la situación presentada y tal como lo establece detalladamente el artículo 229 del Decreto 390.

Así las cosas, se podrá rescatar una mercancía con declaración inicial cuando no tenga otra declaración anterior, como es el caso de las mercancías diferentes o sobrantes detectados en la inspección previa, dentro de un proceso de desaduanamiento o posterior al mismo; o aquellas que quedaron en abandono legal o fueron objeto de aprehensión o decomiso.

Con declaración de corrección se podrá rescatar una mercancía amparada con una declaración inicial, que contenga errores u omisiones en la descripción que no conlleven a que se trate de mercancía diferente; cuando sea de manera voluntaria y sin intervención de la autoridad aduanera, o detectados por la autoridad aduanera en ejercicio del control posterior.

Con declaración de modificación se podrá rescatar una mercancía declarada en una declaración inicial o de corrección, de acuerdo a los eventos señalados en el artículo 228 del Decreto 390, que haya sido aprehendida por incumplimiento de una obligación aduanera que dé lugar a la aplicación de esta medida cautelar; o inclusive cuando se haya ordenado su decomiso.

En todos los casos habrá lugar o no al pago de un valor del rescate, de acuerdo a lo señalado en el artículo 229 señalado. El pago del valor del rescate tiene el tratamiento de un recargo percibido con motivo de la importación y no se considera como una sanción, lo que implica que las declaraciones aduaneras presentadas con ocasión del rescate de mercancías no se tendrán en cuenta como antecedente sancionatorio.

Por último, es importante advertir que el Decreto 390 le da un alcance más amplio a la noción de declaraciones aduaneras que no producen efecto; así en el artículo 230 establece como requisito para que dichas declaraciones tengan efecto, que conste el levante, el pago y la autorización de retiro; respecto a las declaraciones anticipadas, no tendrán efecto si se presentan por fuera de los términos establecidos; declaraciones de corrección con un menor valor a pagar de derechos e impuestos sin que medie una autorización aduanera y lo más importante, se introduce la posibilidad de dejar sin efecto una declaración aduanera de importación, cuando se compruebe que sus documentos soporte no corresponden a los originales o están adulterados, dentro de un proceso de valoración aduanera.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

2. De los documentos soporte de la declaración aduanera de importación

En lo que tiene que ver con los documentos soporte de la declaración aduanera de importación, éstos deben ser obtenidos antes de la presentación y aceptación de la misma, en razón a que el contenido de la declaración está soportado en tales documentos. En todo caso, aquellos certificados sanitarios y fitosanitarios o documentos de inspección emitidos por autoridades de control, deben ser obtenidos antes de la salida de las mercancías del lugar de arribo para ser presentados como documentos soporte de la declaración cuando sean exigidos.

Los documentos soporte se han clasificado en dos grupos: Los de carácter general que siempre deben acompañar la declaración aduanera de importación, referidos a la factura comercial o el documento que acredite la operación de comercio y al documento de transporte. Los específicos que dependen del tipo de mercancía; de la operación de comercio; del régimen aduanero y de las exigencias particulares en cada caso; y del tipo de actuación ante la Aduana. Los documentos soporte específicos se refieren por ejemplo a autorizaciones o vistos buenos, registro o licencia de importación, declaración de valor, resoluciones anticipadas, documento que contenga los resultados de una inspección previa⁷⁷, y lista de empaque si el declarante decide presentarla, así como cualquier otro documento exigido por normas especiales.

Una vez entre en plena vigencia el Decreto 390, los documentos que sean soporte de una declaración aduanera deben ser electrónicos o en su defecto digitalizados. No se aceptarán documentos en formato físico, salvo los casos de contingencia o cuando la DIAN así lo disponga. Sin embargo, los documentos físicos deberán estar disponibles a efectos del control aduanero, cuando se presenten en formato digitalizado.

Así, los documentos que sean emitidos electrónicamente, permanecerán en los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN; mientras que la conservación por un periodo de cinco (5) años a partir de la fecha de la presentación y aceptación de la declaración aduanera⁷⁸, quedará reservada para los documentos digitalizados y sus respectivos formatos físicos.

3. Aforo, pago y retiro de las mercancías

Respecto a estas etapas del desaduanamiento, se cambió la secuencia en que se venían cumpliendo y que estaba generando algunos problemas de orden práctico, en el sentido de que al exigirse el pago de los derechos e impuestos antes de la "diligencia de inspección"⁷⁹, durante el desarrollo de la misma se podían encontrar diferencias respecto a la naturaleza de la mercancía inspeccionada frente a lo amparado en la documentación comercial que había servido de base para la liquidación privada de los derechos e impuestos y pago respectivo; de ahí se derivaban procesos de devolución que en ocasiones se tornaban en lentos y engorrosos.

⁷⁷ Ver artículo 38 del Decreto 390.

⁷⁸ En los casos de tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa, será a partir de la entrega de los paquetes al destinatario y de la firma del documento de transporte y entrega del envío, en cada caso.

⁷⁹ La diligencia de inspección corresponde a la terminología del Decreto 2685 de 1999, equivale a la diligencia de aforo de que trata el Decreto 390.

Resulta entonces conveniente que primero se verifique la mercancía en la diligencia de aforo y luego se realice el pago de los derechos e impuestos, ya sea sobre la base de una liquidación privada contenida en la declaración aduanera inicial, o la contenida en una declaración de corrección efectuada con motivo de las diferencias encontradas.

- Aforo

El aforo es una actividad eminentemente técnica mediante la que un funcionario denominado aforador, verifica la naturaleza de la mercancía, su descripción y estado frente a lo consignado en la declaración aduanera y lo que señalan los documentos soporte, en especial la factura comercial o documento que haga sus veces; lo que permite detectar la existencia de mercancía diferente o con avería, daño o deterioro o descripción incompleta; de igual manera constata las cantidades y peso reales, que pueden mostrar sobranes o excesos, así como faltantes o defectos; la unidad de medida, el origen, el valor y la clasificación arancelaria de tal mercancía; además de constatar el cumplimiento de la legislación aduanera y demás disposiciones en materia de comercio exterior⁸⁰.

Es en la etapa del aforo que también se convierten en importantes los elementos en los que se basa la determinación de los derechos e impuestos a la importación, así como las demás medidas previstas en el marco de los acuerdos comerciales; es decir, resulta imprescindible el conocimiento y aplicación de la técnica aduanera en materia de origen, clasificación arancelaria y valoración aduanera, aunque para este último tópico solo se trate de una verificación de lo declarado en la declaración del valor frente a sus documentos justificativos, dado que el desarrollo de la técnica completa para que la administración aduanera establezca un valor en aduana, es propia del control posterior.

La diligencia de aforo debe ser llevada a cabo únicamente con base en los documentos en los que se ampara la importación de que se trate, pudiendo incluir también un reconocimiento físico de las mercancías. En todo caso es indispensable tener disponibles tanto la declaración aduanera como los documentos que la soportan; estos documentos al ser presentados a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, deben ser consultados en línea por el aforador a estos efectos. Sólo en casos de contingencia se podrán exigir los documentos en formato físico.

Cuando el aforo conlleva el reconocimiento físico de las mercancías, se busca el examen directo de las mismas para comprobar fundamentalmente su naturaleza y estado entre otros elementos contenidos en la declaración y documentos que la acompañan. Es en esta fase que procede la toma de muestras por parte del

80 Teniendo en cuenta que el aforo en la nueva regulación aduanera equivale a la "inspección aduanera en el Decreto 2685 de 1999, es importante advertir que con la Ley 1819 de 2016, se introdujo un párrafo al artículo 512-7 del Estatuto Tributario, el que al texto dice: "PARÁGRAFO. Los yates, naves y barcos de recreo o deporte de que trata este artículo podrán someterse a importación en cualquier aduana del territorio nacional previo el pago del impuesto al consumo allí previsto. El proceso de inspección será documental o mediante comisión a la aduana en donde se encuentre físicamente la embarcación. El impuesto departamental contenido en la Ley 47 de 1993 mantendrá su destino a la Isla de San Andrés". (Resaltado fuera del texto original).

aforador o autoridad competente⁸¹, para determinar con certeza dicha naturaleza o estado o la aplicación de otras disposiciones.

Cabe resaltar que en lo que tiene que ver con la toma de muestras, el artículo 220 del Decreto 390 citado cumple con una de las exigencias del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, al dejar establecida la posibilidad de realizar un segundo análisis cuando no exista conformidad del declarante respecto al primer análisis.

El reconocimiento físico se puede hacer a través de equipos que permitan la inspección no intrusiva sin la apertura de las unidades de carga o de los embalajes; esto sin perjuicio de hacer un examen físico directo sobre las mercancías, cuando la imagen que muestran los equipos resulte de alto riesgo. Esto es lo que se conoce como aforo no intrusivo, el que es tendencia en las aduanas modernas para facilitar y simplificar las formalidades aduaneras, que le dé fluidez a las operaciones de comercio exterior.

La determinación de llevar a cabo o no una diligencia de aforo, depende del sistema de gestión del riesgo; la aplicación de las técnicas de análisis de riesgo comúnmente conocida como selectividad, se activa con la aceptación de la declaración aduanera; tratándose de una declaración anticipada, la activación se surte una vez se complemente la declaración con la información de los documentos de viaje y con la del registro o licencia de importación cuando haya lugar a esto último.

Durante el desarrollo de la diligencia de aforo en los lugares de arribo, se puede presentar una inspección simultánea por parte de otras autoridades de control, la que debe ser coordinada por la DIAN a fin de que se cumpla en los términos señalados⁸².

Es importante tener en cuenta que mientras se surte la diligencia de aforo, desde su determinación hasta su resultado final con la autorización o no del levante, quedan interrumpidos los términos de almacenamiento y de permanencia en el lugar de arribo.

De la diligencia de aforo puede resultar uno de estos cuatro eventos: La autorización del levante; la suspensión del levante; la no autorización del levante o la aprehensión de las mercancías.

Cada uno de estos eventos tiene un procedimiento ampliamente desarrollado en el artículo 221 del Decreto 390. Sin embargo, hay que resaltar algunos aspectos que cambian el tratamiento resultante de esta diligencia frente a lo que se tenía con la normativa anterior.

81 Dando cumplimiento a compromisos internacionales, el parágrafo 1 del artículo 223 del Decreto 390 permite el levante y retiro de las mercancías antes de tener los resultados del análisis de laboratorio o el documento técnico o asesoramiento de un experto, cuando la mercancía no sea objeto de restricciones no acreditadas o no se trate de mercancía de prohibida importación. En este caso se requiere de una garantía del 150% de los derechos e impuestos declarados.

82 Ver nota de pie de página No. 73 del presente documento.

En primer lugar, se evidencia una diferencia entre la suspensión y la no autorización del levante, así: En el primer evento hay una suspensión sólo por solicitud de autoridad competente o sanitaria o de un titular de un derecho de propiedad intelectual, en cuyo caso la situación debe ser resuelta por la misma autoridad que solicitó la suspensión o que conoce sobre el proceso de presunta piratería o falsedad marcaria. En el segundo evento, la no autorización ocurre como resultado de una situación detectada por el aforador en lo atinente al estado de la mercancía; a la veracidad, exactitud e integridad del valor en aduana declarado; a la aplicación de indicadores del sistema de gestión del riesgo; a errores u omisiones en la descripción contenida en la declaración aduanera; a errores u omisiones en la subpartida arancelaria, derechos e impuestos; tasa y tipo de cambio, sanciones, operación aritmética, régimen y tratamiento preferencial; a la ausencia de documentos soporte o sin el lleno de los requisitos legales; a borrones o enmendaduras en la factura comercial; a incumplimientos o tentativas de fraude frente a un tratamiento preferencial; a incumplimientos del régimen declarado; a faltantes; a declaraciones anticipadas extemporáneas; o a cualquier inconformidad entre lo declarado y la información de los documentos soporte.

Tratándose de la no autorización del levante, en todos los casos es el declarante quien debe subsanar la circunstancia encontrada mediante la presentación de las pruebas o documentos adicionales que resuelvan la controversia o permitan corregir la declaración aduanera conforme a la nueva situación generada. Para el efecto, el declarante tiene un plazo correspondiente al término de almacenamiento en depósito o de permanencia en el lugar de arribo, con el que aún cuenta al momento de generarse el resultado de la diligencia de aforo, so pena de que la mercancía quede en situación de abandono⁸³.

Lo anterior no impide la continuación del proceso de desaduanamiento y autorización de retiro de las mercancías, cuando el declarante renuncie de manera expresa y por escrito a las rebajas por avería, daño deterioro o por faltantes; o constituya una garantía suficiente que cubra el pago de los derechos e impuestos a que puedan estar sujetas las mercancías de manera definitiva, para las controversias de valor, las arancelarias, las dudas sobre la factura comercial, o para la acreditación de la prueba de origen o condiciones de la expedición directa, transbordo o tránsito en materia de origen⁸⁴.

Frente a la no autorización del levante por controversias de valor, cabe destacar que bajo la nueva regulación aduanera ya no será posible la sustitución de

83 El artículo 98 del Decreto 390, concede un término de almacenamiento en los depósitos temporales de un (1) mes prorrogable, por una sola vez, hasta por un (1) mes adicional. Para los Centros de Distribución Logística Internacional, el término de permanencia en los mismos es de un (1) año prorrogable por otro año más.

El párrafo 5 del artículo 221 del mismo Decreto señalado dispone que las inconsistencias se subsanan en el plazo de permanencia en el lugar de arribo y en caso contrario, se seguirá contabilizando el plazo conforme lo señala el artículo 98 citado.

Por su parte el artículo 211 del mismo Decreto 390 citado, precisa los casos en los que se produce el abandono legal, y específicamente para las mercancías que permanecen en el lugar de arribo.

84 El artículo 221 del Decreto 390 establece para cada situación el monto de la garantía, salvo para las controversias de valor en cuyo caso el monto lo establece la resolución reglamentaria.

valores cuando se presente una controversia de este tipo. En este sentido para los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 221 del Decreto 390 en cuestión, se estipula claramente que, en ningún caso, los precios de referencia o los contenidos en una base de datos, podrán sustituir los precios declarados.

Con la anterior disposición, la aduana colombiana se pone en línea con lo exigido en el artículo 7.2 del Acuerdo sobre Valoración de la Organización Mundial del Comercio y con los requerimientos de la Organización Mundial de Aduanas en este sentido.

Como resultado de la diligencia de aforo, también puede ocurrir la aprehensión de las mercancías. Medida cautelar que se aplica únicamente en casos concretos de mercancía diferente, sobrantes, mercancía de prohibida importación, restricciones legales o administrativas no superadas, documentos soporte que no corresponden a los originalmente expedidos o se encuentren adulterados o cuando se encuentra doble facturación⁸⁵

Finalmente se llama la atención sobre un beneficio que trae la nueva regulación aduanera para el declarante que, como importador, tenga constituida una garantía global o no tenga obligación de constituir la misma por haber sido autorizado como Operador Económico Autorizado; consiste en que se le autorizará el levante sin someterse al procedimiento para resolver las controversias de valor de que tratan los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 221 del Decreto 390, aunque se tengan dudas sobre la veracidad, exactitud e integridad del valor en aduana declarado.

En la situación planteada, simplemente se elaborará un informe dirigido a la dependencia que tenga a cargo el control posterior, para que allí se decida sobre la pertinencia de iniciar un estudio de valor, y en caso afirmativo, hacerlo por importador o por empresa y no para la declaración aduanera que generó la duda, la que servirá como indicador de riesgo.

- Pago

El desaduanamiento en la importación comprende, además de la presentación y aceptación de una declaración aduanera con sus respectivos documentos soporte y de la autorización del levante, el pago de los derechos e impuestos a la importación y de las sanciones y valor del rescate que correspondan.

El pago a través de canales electrónicos es obligatorio, salvo cuando la DIAN disponga que puede ser presencial.

Los derechos e impuestos a la importación que deben ser pagados, corresponden a los determinados en la liquidación privada. El declarante entonces debe establecer el valor en aduana conforme a lo estipulado en el Acuerdo sobre Valoración de la OMC y normas que lo desarrollan y clasificar arancelariamente las mercancías importadas para que, junto con lo dispuesto en los acuerdos comer-

85 La doble facturación ocurre cuando se descubre otra factura comercial con las mismas características del proveedor, numeración y fecha, de la presentada como documento soporte, para la misma mercancía y la misma operación de comercio, pero con alteración del precio o de cualquiera de los elementos determinantes del precio de la mercancía.

ciales en materia de origen y otros elementos a tener en cuenta, se pueda determinar el monto de tales derechos e impuestos⁸⁶.

Sin embargo, la liquidación privada puede ser corregida cuando se detecten situaciones que alteren la misma, referidas, por ejemplo, a errores u omisiones en la determinación del valor en aduana de la mercancía importada, entre otras circunstancias. Estas correcciones se pueden hacer de manera voluntaria o provocada por la autoridad aduanera, en cuyo último caso se podría tratar de cualquier evento de los señalados en el artículo 221 del Decreto 390 citado, sin que ello implique una sanción.

En la liquidación de los derechos e impuestos correspondientes, el momento que debe ser tomado en cuenta para aplicar el tipo y la tasa de cambio es el señalado en el artículo 24 del mencionado Decreto 390, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 25 del mismo decreto.

La liquidación final deberá indicar claramente el monto total de los derechos e impuestos adeudados correspondientes a la declaración aduanera de que se trate. El declarante, como sujeto pasivo o deudor de la obligación, es el responsable de efectuar el pago.

El plazo para realizar el pago es el de permanencia en el depósito o en lugar de arribo con el que aún se cuenta en el proceso de desaduanamiento, antes de que se configure el abandono legal según lo previsto en el artículo 211 del Decreto 390; salvo que se trate de un pago consolidado o pago diferido, en cuyo caso los plazos están dados en los artículos 28 y 29 del mismo Decreto 390.

Por *pago consolidado* se entiende el que se hace por una sola vez o con un único pago, de los derechos e impuestos a la importación, de las sanciones, de los intereses y del valor del rescate, aplicable a varias declaraciones aduaneras de importación presentadas durante un período determinado,

Por *pago diferido* se entiende el que se hace a plazos, respecto de una declaración aduanera de importación, únicamente de los derechos de aduana e impuestos a la importación, conforme lo disponga el Decreto 390 o la Ley en cada caso.

El pago consolidado acorde con lo regulado en el artículo 28 del Decreto 390, está reservado a los declarantes que tengan la calidad de Operador Económico Autorizado – OEA y a los reconocidos y calificados como de confianza, según lo establecido en el artículo 34 del Decreto 390; se exige la constitución de garantía para asegurar el pago, sólo para los declarantes de confianza. En estos casos el pago se debe efectuar dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, correspondiente a las declaraciones aduaneras que tengan autorización de levante y retiro durante el mes inmediatamente anterior.

El pago consolidado también está previsto para facilitar el pago de los derechos e impuestos resultantes de la importación de los envíos y paquetes por el régimen de tráfico postal y el de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, por sus grandes volúmenes y las particularidades de estos regímenes, los que exigen la entrega de la mercancía a los destinatarios contra el pago de los derechos e

86 A tales efectos también se debe tener en cuenta lo señalado en los artículos 149 a 181 del Decreto 390.

impuestos; esto convierte al operador postal oficial y al operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, en declarantes y recaudadores. El pago de lo recaudado por tales derechos e impuestos, debe realizarse por parte de estos operadores, dentro de los tres primeros días de cada quincena para los envíos entregados durante los quince días anteriores a la fecha de pago.

Dicho pago se debe hacer mediante un formulario de pago consolidado establecido por la DIAN, al contrario de lo que regulaba el Decreto 2685 de 1999 que lo llamaba declaración consolidada de pagos, cuyo nombre se prestaba a confusiones con la declaración aduanera de un régimen aduanero.

Respecto al pago diferido según el artículo 29 del Decreto 390, está previsto en dos situaciones: La primera se refiere a los derechos de aduana e impuestos a la importación, y la otra está prevista únicamente cuando se trata de los derechos de aduana.

En relación con el pago diferido de los derechos de aduana e impuestos a la importación, aplica para el régimen de importación para el consumo de bienes de capital sus partes y accesorios, así como para el régimen de importación de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra “leasing”. En los dos casos se exige la constitución de garantía.

El pago diferido de los derechos de aduana e impuestos a la importación también aplica cuando se trate de declarantes que tengan la calidad de Operador Económico Autorizado – OEA - y para los declarantes de confianza reconocidos y calificados por la DIAN. En los dos eventos, el plazo para realizar el pago es de un mes contado a partir de la autorización de retiro de las mercancías; se exige la constitución de garantía sólo en el caso de los declarantes de confianza.

El pago diferido sólo de los derechos de aduana, se creó para hacer viable el régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado con suspensión parcial de los derechos e impuestos a la importación, aplicable en la importación temporal para reexportación en el mismo estado de maquinaria pesada para las industrias básicas de que trata el literal e. del artículo 428 del Estatuto Tributario⁸⁷; caso en el cual, se exige la constitución de garantía. El pago de los derechos de aduana se hará también en diez cuotas semestrales iguales.

A excepción de lo previsto para el OEA y para el declarante de confianza, quienes deben hacer el pago dentro del mes siguiente a la autorización de retiro, el pago de los derechos de aduana y de los impuestos a la importación⁸⁸, así como de los derechos de aduana únicamente, se hará en diez cuotas semestrales iguales.

La posibilidad de realizar el pago diferido de los derechos e impuestos, se encuentra en armonía con lo dispuesto en la norma 4.15, 4.16 y 4.17 del Anexo

87 La suspensión de los derechos e impuestos a la importación es parcial, porque conforme lo estipula el artículo 428 citado del Estatuto Tributario, las importaciones temporales de maquinaria pesada para industrias básicas no causan el impuesto sobre las ventas. En este caso solo se pagan los derechos de aduana, pero de manera diferida, por disposición del numeral 2 del artículo 29 del Decreto 390.

88 El pago diferido del impuesto sobre las ventas, en los casos expresamente señalados en el Estatuto Tributario, se sujetará a los plazos y condiciones allí establecidas. Decreto 390, artículo 29.

General del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado).

Una vez realizado el pago en cualquiera de sus formas, los bancos o las demás entidades autorizadas para recaudar, deben emitir un comprobante de pago conforme lo establezca la DIAN.

Finalmente, el Decreto 390 hace una precisión importante en su artículo 30, respecto a la extinción de la obligación aduanera relativa al pago; de lo previsto en el artículo mencionado se destaca el hecho de que en los casos de destrucción o desnaturalización de las mercancías importadas, como forma de finalización del régimen aduanero, se extingue la obligación de pago para ese régimen, pero nace de nuevo para los residuos que se sometan a un régimen que exija dicho pago; este tratamiento se encuentra armónico con lo dispuesto en el último inciso de la norma 3.44 del Anexo General del Convenio de Kyoto.

- Retiro

El Decreto 390 considera el retiro de las mercancías como el acto mediante el cual la administración aduanera permite a los interesados disponer de las mercancías objeto de desaduanamiento en la importación, una vez se haya autorizado el levante y constatado el pago de los derechos e impuestos a que haya lugar⁸⁹.

También será requisito para la autorización del retiro, la certificación de la garantía global o la constitución de la garantía específica, que asegure el pago de los derechos e impuestos, conforme a lo señalado en el artículo 223 del Decreto 390.

El mismo artículo 223 en su párrafo 1 atiende lo establecido en la norma 3.42 del Anexo General del Convenio de Kyoto, en el sentido de que cuando se precise un análisis de laboratorio de las muestras, un documento técnico detallado o el asesoramiento de un experto, se autoriza el retiro de las mercancías antes de tener disponibles los resultados del examen, a condición de que las mercancías no sean objeto de prohibiciones o restricciones no superadas y se constituya la garantía exigida.

De igual manera, cumpliendo con la norma transitoria 3.29 del Convenio de Kyoto, el párrafo 2 del ya mencionado artículo 223 del Decreto 390, permite al declarante solicitar la cancelación del levante de una declaración aduanera de importación y solicitar otro régimen aduanero o el reembarque, dentro del término establecido en el lugar de arribo o de permanencia en depósito temporal, antes del retiro físico de las mercancías de estos lugares.

La autorización del retiro debe ser emitida por los Servicios Informáticos Electrónicos con la asignación del número y fecha.

El plazo para obtener la autorización de retiro, es el de permanencia en el depósito o en lugar de arribo con el que aún se cuenta en el proceso de desaduanamiento, antes de que se configure el abandono legal según lo previsto en el artículo 211 del Decreto 390.

89 El retiro es una figura de alcance jurídico y no debe entenderse como el acto de llevarse físicamente la mercancía.

Con la autorización de retiro culminan las formalidades aduaneras y las etapas del desaduanamiento en la importación. Luego las mercancías quedan o no en libre circulación⁹⁰; si no quedan en libre circulación, quedan sujetas a la modificación del régimen aduanero al que fueron sometidas.

La declaración aduanera de importación no produce efecto alguno mientras no se obtenga la autorización del levante, no se realice el pago de los derechos e impuestos y no se obtenga la autorización de retiro, durante los plazos de permanencia de las mercancías en depósito habilitado.

Por último, el Decreto 390 especifica los casos en los que la mercancía no se considera declarada y por tanto procede la aprehensión. Se trata de mercancías no amparadas por una declaración aduanera; mercancías diferentes a la descrita en la declaración aduanera; cantidades superiores a las señaladas en la declaración aduanera; y mercancías no amparadas con una declaración aduanera o en exceso, detectadas en una acción de control que involucre el examen de la información contable, de la documentación comercial o el cruce de inventarios.

Para una mayor ilustración, se pueden ver resumidas las etapas del desaduanamiento en la importación en el Anexo 4 de este documento.

Regímenes de Importación

De conformidad con lo previsto en el artículo 142 del Decreto 390, los regímenes de importación son los siguientes:

1. Regímenes de Importación
 - 1.1. Importación definitiva
 - 1.1.1. Importación para el consumo
 - 1.1.2. Importación con franquicia o exoneración de derechos e impuestos a la importación
 - 1.1.3. Importación en cumplimiento de garantía
 - 1.1.4. Reimportación en el mismo estado
 - 1.1.5. Reimportación por perfeccionamiento pasivo
 - 1.2. Regímenes suspensivos
 - 1.2.1. Admisión temporal para reexportación en el mismo estado
 - 1.2.2. Admisión temporal para perfeccionamiento activo
 - 1.3. Transformación y/o ensamble
 - 1.4. Regímenes especiales de Importación
 - 1.4.1. Importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra "leasing"
 - 1.4.2. Tráfico postal
 - 1.4.3. Envíos de entrega rápida o mensajería expresa
 - 1.4.4. Viajeros

90 Según el Decreto 390, la mercancía en libre circulación es aquella de la que se puede disponer libremente en el territorio aduanero nacional, sin restricciones, una vez cumplidas todas las formalidades aduaneras; no está referida al movimiento físico de las mismas. Esta noción está conforme a lo establecido en el Convenio de Kyoto en la importación para el consumo.

- 1.4.5. Menaje de casa
- 1.4.6. Importación temporal de medios de transporte de uso privado
- 1.4.7. Importación temporal de embarcaciones de recreo de uso privado que permitan la navegación de altura
- 1.4.8. Importación por redes, ductos o tuberías
- 1.4.9. Provisiones para consumo y para llevar

Antes de comenzar con el desarrollo de cada uno de estos regímenes, es importante recordar que una clasificación de éstos desde el punto de vista del pago de los derechos e impuestos a la importación, resulta conveniente para entender con más amplitud cuál debe ser el tratamiento o “*status*” aduanero de las mercancías y las particularidades que cada régimen le confiere a la disposición de las mismas por parte del declarante, mientras éstas permanezcan sometidas a uno de estos regímenes.

Los regímenes aduaneros sujetos al pago de los derechos e impuestos causados por la importación, exigen que dicho pago se realice durante la permanencia de las mercancías en el depósito o en el lugar de arribo y por lo tanto antes de la autorización de retiro; sin embargo, hay situaciones donde el pago se puede hacer de manera consolidada o diferida, tal como ya se explicó en apartados anteriores de este escrito.⁹¹

Los regímenes aduaneros sujetos al pago de los derechos y/o impuestos causados por la importación o de un tributo único, son: La importación para el consumo; la importación en garantía en los casos de sustitución con mayor valor; la reimportación por perfeccionamiento pasivo; la importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra “leasing”; tráfico postal; envíos de entrega rápida o mensajería expresa; viajeros; menaje de casa y la importación por redes, ductos o tuberías.

- *Importación definitiva*

Se agrupan bajo esta denominación, los regímenes aduaneros a los que se someten las mercancías que van a permanecer de manera definitiva en el territorio aduanero nacional, independientemente de si hubo o no un régimen aduanero precedente o de si hubo o no pago de los derechos e impuestos a la importación.

1. Importación para el consumo⁹² - Artículo 233 del Decreto 390

Es un régimen aduanero que exige el pago de los derechos e impuestos causados por la importación, ya sea que se haga después de autorizado el levante y como condición para la autorización de retiro de las mercancías, o de manera consolidada o diferida. Bajo este régimen se deben declarar las mercancías que se importan para permanecer definitivamente en el país y que por lo tanto se ha adquirido la propiedad y se tiene la disposición de las mismas, es decir, no existe el compromiso de devolverlas fuera del territorio aduanero nacional.

91 Ver artículos 28 y 29 del Decreto 390 y el apartado sobre “pago”, dentro de las formalidades aduaneras del desaduanamiento en la importación, del presente texto.

92 El párrafo del artículo 233 del Decreto 390 aclara que la importación ordinaria de que trata el Decreto 2685 y cuya expresión puede estar en otras normas, es equivalente a la importación para el consumo.

Es para el régimen de importación para el consumo que se da la libre circulación, en razón a que una vez satisfecho el pago de los derechos e impuestos a la importación que sean exigibles y cumplidas las demás formalidades aduaneras propias de este régimen, es posible disponer libremente de las mercancías sin restricciones aduaneras.

Bajo este régimen aduanero de importación se han reubicado las llamadas “importaciones temporales de largo plazo” del Decreto 2685 de 1999, teniendo en cuenta que las mercancías declaradas bajo esta “modalidad”⁹³, en su mayoría, permanecían de manera definitiva en el país sin que realmente existiera un compromiso para su reexportación; lo que en verdad se buscaba detrás de esta declaración de importación, era beneficiarse de un pago diferido de los llamados “tributos aduaneros” en el citado decreto.

En efecto, dado que como ya se afirmó, en la mayoría de las veces se tenía la propiedad de las mercancías, no existía la obligación de su devolución al exterior; es por esto que no podía tratarse como una importación temporal para reexportación en el mismo estado después de un plazo de permanencia en el territorio aduanero nacional.

Con estas consideraciones se decidió dar el tratamiento que corresponde a una importación definitiva, a los bienes de capital, así como a sus partes y accesorios para su normal funcionamiento que vengan en el mismo embarque, con el pago diferido de los derechos e impuestos a la importación de acuerdo a lo establecido en el artículo 29 del Decreto 390. Este nuevo tratamiento no vulnera el beneficio del pago a plazos del que gozaban las llamadas “importaciones temporales de largo plazo” del Decreto 2685 señalado.

Las muestras sin valor comercial⁹⁴ deben ser sometidas al régimen aduanero de importación para el consumo, dado que la finalidad de las mismas es permanecer de manera definitiva en el país y sobre las cuales se exige el pago de los derechos e impuestos, así como de las sanciones y valor de rescate a que haya lugar.

Tales muestras no están sujetas a registro o licencia de importación, pero sí deben cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias cuando su naturaleza y cantidad así lo exijan. De acuerdo con esta premisa, habrá lugar a registro o licencia de importación cuando se deban cumplir los vistos buenos y requisitos exigidos.

2. Importación con franquicia o exoneración de derechos e impuestos a la importación – Artículo 235 y siguientes del Decreto 390.

Este régimen aduanero pertenece a la importación definitiva y no está sujeto al pago de los derechos e impuestos causados por la importación, porque goza del beneficio de la franquicia o exoneración de los mismos; la franquicia puede ser total o parcial; en todo caso es un trata-

93 Denominación propia del Decreto 2685 de 1999 que ha sido sustituida por la expresión “régimen aduanero”.

94 Artículo 234 del Decreto 390.

miento otorgado por norma especial, tratado, convenio o ley. Las mercancías sometidas a este régimen no se consideran en libre circulación.

Cuando cambie el titular o la destinación de la mercancía sometida al régimen de franquicia, se debe modificar la declaración inicial⁹⁵ y pagar los derechos e impuestos a la importación que correspondan al momento de la enajenación o del cambio si el adquirente o la nueva destinación no gozan del beneficio; esto es coherente con lo señalado en el numeral 5 del artículo 24 del Decreto 390 cuando dice que los derechos e impuestos, tipo y tasa de cambio, aplicables, serán los vigentes en la fecha de presentación y aceptación de la declaración de modificación.

A tales efectos, la base gravable sobre la que se liquidarán los derechos e impuestos, se determina en la declaración de modificación a partir del valor en aduana declarado en la declaración inicial, aplicando las rebajas por uso, obsolescencia, daño o deterioro, a que haya lugar, teniendo en cuenta lo dispuesto en las normas sobre valoración aduanera.

Nótese como el régimen de franquicia, por ser una importación definitiva, no finaliza; lo que termina es el beneficio en el caso de cambio de titular o destinación no amparados por el mismo; en este caso el beneficiario, además de modificar la declaración aduanera de importación inicial, debe pagar los derechos e impuestos a la importación liquidados, así como las sanciones y/o valor del rescate a que haya lugar.

También hay que modificar la declaración aduanera con el pago de los derechos e impuestos, en un proceso de destrucción voluntaria. Si la destrucción es por fuerza mayor, finaliza el beneficio y se extingue la obligación de pago, sin perjuicio de que se deban pagar los derechos e impuestos que correspondan a los residuos producto de tal destrucción, cuando se sometan a un régimen aduanero que exija dicho pago.

3. Importación en cumplimiento de garantía – Artículo 239 y siguientes del Decreto 390.

Es requisito indispensable para someter las mercancías a este régimen aduanero, que exista y se encuentre vigente una garantía otorgada por un fabricante o proveedor de una mercancía que haya sido importada.

En la práctica, una mercancía importada con protección de tal garantía, cuando resulte defectuosa, sufra daño o no corresponda a los fines para los que fue importada, puede ser reparada o simplemente puede ser sustituida por otra mercancía de las mismas características, por cuenta del fabricante o del proveedor.

La mercancía reparada o la de sustitución una vez importada, debe ser sometida al régimen de importación en cumplimiento de garantía, sin pago de los derechos e impuestos a la importación y sin registro o licencia de importación, quedando de manera definitiva en el país en libre circulación. Únicamente cuando la mercancía de sustitución no sea de las mismas carac-

Decreto 390
marzo 7 de 2016

95 Ver artículo 228 numeral 1 del Decreto 390.

terísticas y resulte equivalente, pero con un mayor valor, deberán pagarse los derechos e impuestos a la importación por la diferencia.

Desde el punto de vista de la valoración aduanera, el tratamiento para las mercancías de sustitución se encuentra conforme a lo establecido en la Parte III de la Nota Explicativa 3.1 del Comité Técnico de Valoración Aduanera de la OMA⁹⁶; en cuanto a la reparación, por no causar un pago adicional del comprador al vendedor por las mercancías importadas después de su reparación, no afecta el valor en aduana y no genera otro pago de derechos e impuestos diferente al ya efectuado con la declaración inicial.

A este régimen le debe anteceder una declaración de exportación temporal de la mercancía que va a ser reparada, conforme a lo señalado en el párrafo del artículo 366 del Decreto 390, o de exportación definitiva cuando la misma va a ser sustituida. Si la mercancía dañada o impropia va a ser destruida o abandonada, no se exigirá su exportación. Así mismo, en casos justificados, tampoco se exigirá la exportación previa a la importación de la mercancía de sustitución, si se constituye la garantía de que trata el párrafo 2 del artículo 239 del Decreto 390; en este caso, la posterior destrucción o exportación deberá cumplirse en un término de noventa días contados a partir de la presentación y aceptación de la declaración aduanera de importación en cumplimiento de garantía.

El plazo para la importación en garantía es de un año contado a partir de la fecha de certificación de embarque de la mercancía averiada, defectuosa o impropia; plazo que podrá prorrogarse por seis meses por una sola vez.

4. Reimportación en el mismo estado – Artículo 242 y 243 del Decreto 390.

Este régimen aduanero pertenece a la importación definitiva y corresponde a una de las formas de finalización de una exportación temporal para reimportación en el mismo estado; es decir, se trata de mercancías nacionales o en libre circulación que salen temporalmente del territorio aduanero nacional para una finalidad determinada y que regresan sin haber sufrido una operación de perfeccionamiento o modificación alguna. Teniendo en cuenta que se trata de mercancías nacionales o en libre circulación que regresan al territorio aduanero nacional, no están sujetas al pago de derechos e impuestos a la importación ni a la presentación de registro o licencia de importación. Después de su reimportación quedan en libre circulación.

El régimen también aplica en exportaciones definitivas cuando por alguna circunstancia tales mercancías deban retornar al país. En este caso se debe presentar como documento soporte de la declaración aduanera presentada con ocasión de la reimportación, el documento que prueba la devolución por parte del exportador o declarante, de las sumas percibidas por incentivos a la exportación o del pago de los impuestos internos exonerados.

Es requisito indispensable para acogerse a este régimen, que las mercancías puedan ser plenamente identificadas tanto a su salida como a su regreso al territorio aduanero nacional; además que la reimportación se haga dentro

del año siguiente a la exportación o plazo mayor que se haya concedido en caso de una exportación temporal según lo señalado en el artículo 363 del Decreto 390.

De conformidad con lo establecido en el Convenio de Kyoto, Norma 3, el Decreto 390 permite la reimportación en el mismo estado, aunque las mercancías sean reimportadas por una persona diferente de la que las exportó, previa demostración de las circunstancias.

De igual manera, conforme a la Norma 4 del mismo Convenio, se prevé que la reimportación no será rechazada por el hecho que las mercancías hayan sido utilizadas, dañadas o deterioradas durante su permanencia en el extranjero.

5. Reimportación por perfeccionamiento pasivo – Artículo 244 y siguientes del Decreto 390.

De igual manera, este régimen aduanero aplica para la reimportación de manera definitiva de aquellas mercancías que se habían exportado temporalmente para ser objeto de una operación de perfeccionamiento⁹⁷; en este caso se causa el pago de los derechos e impuestos a la importación por el producto compensador⁹⁸ que se importa, dado que incorporan algunos conceptos y elementos extranjeros que hacen parte del proceso productivo; se trata de los costos de producción, materiales, insumos y el beneficio de quien llevó a cabo la operación de perfeccionamiento. Una vez satisfechos los derechos e impuestos, la mercancía reimportada queda en libre circulación.

El valor en aduana debe ser determinado para el producto compensador tal como se importa; es decir, tomando en consideración todos los conceptos y elementos que se utilizaron en su obtención, incluidas las mercancías o bienes nacionales o que estuvieran en libre circulación para su exportación. A partir de este valor en aduana, se calcula la base gravable para la liquidación de los derechos e impuestos, descontando del mismo, los importes correspondientes a las materias primas e insumos nacionales y extranjeros en libre circulación exportados para su incorporación en la mercancía producida. Los derechos e impuestos, tipo y tasa de cambio, aplicables, serán los señalados en el numeral 1 del artículo 24 conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 390.

Siendo consecuentes con el Convenio de Kyoto, numeral 6 del Anexo Específico F Capítulo 2, en este régimen aduanero se exige la presentación del coeficiente de rendimiento de la operación de perfeccionamiento, sujeto a

97 *"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."* Decreto 390, artículo 3. Definición.

98 *"PRODUCTOS COMPENSADORES. Son aquellos productos obtenidos como resultado de una operación de perfeccionamiento de mercancías, bajo los regímenes de perfeccionamiento activo o pasivo."* Decreto 390, artículo 3. Definición.

la aprobación de la DIAN. Por coeficiente de rendimiento se entiende para este caso, la cantidad o el porcentaje de productos compensadores obtenidos a través de la operación de perfeccionamiento, a partir de una cantidad determinada de mercancías exportadas temporalmente. Así mismo se debe presentar en este régimen aduanero, el cuadro insumo producto en las condiciones que reglamente la DIAN.

El plazo para la reimportación de las mercancías después de su perfeccionamiento pasivo, es de un año contado a partir de la fecha de certificación del embarque de la mercancía exportada, con prórroga, conforme a lo señalado en el artículo 367 del Decreto 390.

- *Regímenes suspensivos*

A este grupo pertenecen los regímenes aduaneros para los que no hay pago de los derechos e impuestos a la importación, porque se encuentran suspendidos mientras las mercancías se encuentren sometidas a los mismos. Se trata de mercancías que se importan para permanecer temporalmente en el territorio aduanero nacional, ya sea para que retornen al exterior en el mismo estado o después de haber sufrido una operación de perfeccionamiento.

De ahí su denominación de regímenes suspensivos; para su plena ubicación en este grupo, la denominación correcta es la de admisión temporal, a diferencia de la importación temporal que aplica en otros eventos que igualmente serán tratados en este documento y para los que no hay suspensión de derechos e impuestos.

La suspensión de los derechos e impuestos exige su liquidación previa y por ende el cálculo de la base gravable y determinación del valor en aduana al momento de la admisión temporal con la declaración inicial.

Si el régimen suspensivo finaliza con la importación a consumo, no se debe determinar nuevamente el valor en aduana; sencillamente se trae el mismo fijado inicialmente, sin lugar a rebajas por uso, demerito o deterioro; es decir, se deben pagar los mismos derechos e impuestos que fueron suspendidos con la declaración inicial.

Lo anterior es consistente con lo indicado en el numeral 3 del artículo 24 del Decreto 390 cuando dice que los derechos e impuestos, tipo y tasa de cambio aplicables, serán los vigentes en la fecha de presentación y aceptación de la declaración inicial cuando se trate de una declaración de modificación en los regímenes suspensivos.

Las mercancías en proceso de finalización de un régimen suspensivo, podrán ser llevadas a un centro de distribución logística internacional, en las condiciones que reglamente la DIAN, para que desde allí se produzca su exportación. En este caso el término de permanencia en dichos centros, será el tiempo que haga falta para completar el plazo de finalización de estos regímenes según lo previsto en el Decreto 390.

1. Admisión temporal para reexportación en el mismo estado – Artículo 248 y siguientes del Decreto 390.

Bajo este régimen aduanero, la suspensión de los derechos e impuestos puede ser parcial o total, en armonía con lo dispuesto en el Convenio de Kyoto; puede ser total aplicable a todos los derechos e impuestos a la importación, o parcial aplicable solo a alguno de ellos. El tratamiento aplica para determinadas mercancías en admisión temporal con el compromiso de reexportarlas en el mismo estado, salvo la depreciación normal por su uso, después de una permanencia en el territorio aduanero nacional de hasta doce meses con prórroga de seis meses adicionales contados a partir de la autorización de retiro⁹⁹; la mercancía así importada no se considera en libre circulación.

Para asegurar el pago de los derechos e impuestos a la importación, así como de las sanciones e intereses a que haya lugar, derivados del incumplimiento de las obligaciones del régimen, quien importe mercancías para someterlas a la admisión temporal para reexportación en el mismo estado, debe constituir una garantía del 100% de los derechos e impuestos que se encuentren suspendidos¹⁰⁰. La garantía no se exige cuando se trate de mercancías destinadas a eventos culturales, científicos, deportivos o recreativos o mercancías para la industria cinematográfica o pauta publicitaria.

El párrafo 1 del artículo 248 establece una excepción al tratamiento general de la admisión temporal para reexportación en el mismo estado, en especial sobre los plazos de permanencia en el territorio aduanero nacional; se hace para mantener el beneficio tributario en la importación de maquinaria pesada para las industrias básicas de que trata el artículo 428, literal e. del Estatuto Tributario. Sencillamente se dice que la “importación temporal” de este tipo de mercancías, preservando la terminología del Estatuto Tributario, se someterá a la admisión temporal para reexportación en el mismo estado, según lo definido en el mismo artículo 248 del Decreto 390; en cuyo caso únicamente el pago de los derechos de aduana, será diferido, conforme a lo establecido en el artículo 29 de este mismo decreto; el término de permanencia será de hasta cinco años contados a partir de la autorización de retiro.

99 Como una forma de facilitación, la prórroga se entiende autorizada con la renovación de la garantía antes del vencimiento del plazo otorgado, sin exceder el plazo máximo. Decreto 390, artículo 249.

El párrafo del artículo 249 permite un plazo adicional de hasta seis meses al máximo concedido de dieciocho meses en el caso de una suspensión total, o sea veinticuatro meses en total; y de hasta dos años al máximo permitido de cinco años en el caso de una suspensión parcial, es decir, siete años en total.

100 Sobre este particular, para cumplir con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Decreto 732 de 2012 en su artículo 1 adicionó un párrafo al artículo 147 del Decreto 2685 de 1999, así: “PARAGRAFO SEGUNDO. Sin perjuicio de las demás condiciones establecidas en el presente artículo, cuando se trate de importaciones temporales de corto plazo para la reexportación en el mismo estado la garantía se constituirá por el cien por ciento (100%) de los tributos aduaneros que se hubieren causado en caso de introducción para importación ordinaria.” Es de advertir que esta disposición, que por lo demás está usando terminología que desaparece con la nueva regulación aduanera, quedaría derogada con el artículo 250 del Decreto 390 que la recoge en el mismo sentido, una vez entren a regir los regímenes aduaneros.

La razón para que el pago diferido sea solo de los derechos de aduana en la importación de maquinaria pesada, es porque no hay causación del impuesto sobre las ventas.

Al régimen aduanero de admisión temporal para reexportación en el mismo estado, solo se podrán someter mercancías que puedan ser identificadas plenamente a efectos de su posterior reexportación, de acuerdo a lo que reglamente la DIAN; por tal razón no aplica para productos fungibles o perecederos; sin embargo, hay una excepción para equipos, aparatos y materiales para la producción y realización cinematográfica y accesorios fungibles por disposición especial del Decreto 358 del 2000 que los regula, o norma que lo modifique o adicione; esto aplica cuando cuenten con autorización del Ministerio de Cultura. Igual se regula para equipos, aparatos, materiales y bienes fungibles para la producción y realización de pauta publicitaria.

El fin primario de la admisión temporal es la reexportación en los plazos establecidos; sin embargo, la norma permite otras formas de finalización cuando no sea posible reexportar la mercancía o simplemente se adquiera la propiedad de la misma para que permanezca definitivamente en el país, mediante una importación a consumo o la importación con franquicia o exoneración de los derechos e impuestos a la importación.

Al respecto, el numeral 7 del Artículo 2.5. correspondiente al Capítulo sobre Trato Nacional y acceso de mercancías al mercado, del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, aprobado mediante Ley 1143 de 2007, prevé que, ante la imposibilidad de reexportar la mercancía por causa de su destrucción, se permita este hecho como forma de finalización del régimen aduanero dentro de los plazos establecidos.

La destrucción de la mercancía puede ser por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la autoridad aduanera o por desnaturalización de la mercancía, siempre y cuando esta última se haya realizado en presencia de la autoridad aduanera

Tal requerimiento ha quedado plenamente regulado en el artículo 251 del Decreto 390. Es de anotar que la desnaturalización como forma de finalización del régimen aduanero, solo quedó prevista en el Decreto 390 para la admisión temporal para la reexportación en el mismo estado, por compromisos asumidos al interior del Tratado de Libre Comercio celebrado con los Estados Unidos de América.

2. Admisión temporal para perfeccionamiento activo – Artículo 252 y siguientes del Decreto 390.

El presente régimen aduanero es también suspensivo de los derechos e impuestos a la importación; al contrario del régimen suspensivo de que trata el numeral anterior, la admisión temporal de las mercancías, en este caso, es para la exportación¹⁰¹ dentro de un plazo determinado después de una ope-

101 La diferencia entre la exportación en este caso y la reexportación en el caso anterior, es que la exportación aplica para un producto compensador una vez sometida la mercancía a una

ración de perfeccionamiento; en este caso se denomina perfeccionamiento activo. Las mercancías así importadas no se consideran en libre circulación.

En el perfeccionamiento activo se exige la exportación de la totalidad de los productos compensadores obtenidos del proceso productivo¹⁰²; sin perjuicio de las otras formas de finalización del régimen que serán analizadas más adelante.

El Decreto 390 abre el tratamiento de la operación de perfeccionamiento activo en dos aspectos, a fines normativos únicamente:

- Transformación, elaboración, manufactura o procesamiento, y
- Reparación o acondicionamiento

En los dos casos, esta operación de perfeccionamiento solo la podrá llevar a cabo un operador de comercio exterior denominado Usuario del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo; recordando lo que se dijo en el apartado del presente documento sobre las personas que son operador de comercio exterior, que para el presente caso pueden ser personas naturales o jurídicas que deben obtener, de manera previa al desarrollo de su actividad, el respectivo registro aduanero; para ello se les exigirá que dispongan de una instalación industrial donde desarrollarán su proceso productivo, sin necesidad de que sea habilitada por parte de la DIAN; y una garantía específica del 100% de los derechos e impuestos a la importación de la mercancía que someterán al régimen, tratándose de una operación ocasional; o una garantía global del 2% de las importaciones más el 1% de las exportaciones aplicable al valor FOB de las mercancías correspondientes al último año anterior a la solicitud para operaciones frecuentes. Para llevar a cabo la reparación o acondicionamiento de aeronaves o embarcaciones, la garantía será del 5% de los derechos e impuestos a la importación.

Así las cosas, el régimen aduanero no prevé la constitución de otra garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo; en este caso responde el operador de comercio exterior con la garantía constituida con motivo de su autorización.

Respecto a la transformación, elaboración, manufactura o procesamiento, se trata de materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas, entre otras mercancías importadas bajo una admisión temporal para su incorporación al proceso productivo; y como consecuencia del mismo, obtener otra mercancía o producto compensador¹⁰³, que será exportado

operación de perfeccionamiento; mientras que la reexportación aplica a mercancías que salen del territorio aduanero nacional en el mismo estado en que fueron importadas.

102 De conformidad con lo previsto en el artículo 256 del Decreto 390, la DIAN puede establecer porcentajes diferentes de exportación para finalizar el régimen y así mantener la llamada "importación temporal para procesamiento industrial" como una variante del perfeccionamiento activo que contemplaba el Decreto 2685 de 1999; según lo establecido por este decreto para el procesamiento industrial, los bienes resultantes del proceso productivo deben destinarse por lo menos en el treinta por ciento (30%) a la exportación

103 El párrafo del artículo 256, se encuentra en armonía con lo definido por el Convenio de Kyoto sobre mercancías equivalentes, en el sentido de que un producto compensador

dentro de los doce meses siguientes a la autorización de retiro de la mercancía amparada en la primera declaración aduanera¹⁰⁴ presentada bajo este régimen, con prórroga justificada de hasta seis meses más.

En este régimen aduanero, que involucra un proceso productivo, el usuario del régimen debe establecer el coeficiente de rendimiento de la operación de perfeccionamiento, sujeto a la aprobación de la DIAN. Por coeficiente de rendimiento se entiende para este caso, la cantidad o el porcentaje de productos compensadores obtenidos a través de la operación de perfeccionamiento, a partir de una cantidad determinada de mercancías en admisión temporal. Así mismo se debe presentar en este régimen aduanero, el cuadro insumo – producto¹⁰⁵ en las condiciones que reglamente la DIAN.

Lo anterior en armonía con lo dispuesto en la Norma 12 del Capítulo 1 del Anexo Específico F del Convenio de Kyoto.

Los subproductos, productos defectuosos, saldos, residuos y desperdicios¹⁰⁶, resultantes de la operación de perfeccionamiento, pueden expor-

puede obtenerse también a partir de mercancías idénticas por su especie, calidad y características técnicas, a las que hubieran sido importadas para el perfeccionamiento y que están sustituyendo. El Convenio de Kyoto señala que tales mercancías pueden ser nacionales o importadas. Basta con un ejemplo para mayor comprensión: Si se deben producir camisas dentro de un plazo determinado, pero la tela importada para la operación de perfeccionamiento, por alguna razón, aún no llega al territorio aduanero nacional, se podrán utilizar otras telas como mercancía equivalente, para obtener el producto compensador, es decir, las camisas, y cumplir, de esta manera, con el compromiso de exportación.

104 Se toma la primera declaración aduanera presentada bajo el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, en razón a que se pueden incorporar a un mismo proceso productivo, diferentes mercancías importadas en varias declaraciones aduaneras de admisión temporal, y se requiere de una fecha exacta para contabilizar el plazo otorgado para la exportación del producto compensador.

105 El cuadro insumo-producto es el documento por medio del cual se demuestra la participación de las materias primas e insumos importados utilizados en los bienes exportados, así como el valor agregado nacional incorporado. Decreto 390, artículo 255.

106 El artículo 3 del Decreto 390 trae las siguientes definiciones:

SUBPRODUCTO. Un subproducto es un producto secundario, generalmente útil y comercializable, derivado de un proceso productivo, que no es el producto primario resultante de este proceso. No es un desecho o residuo porque no se elimina, y se usa para otro proceso distinto.

PRODUCTO DEFECTUOSO. Es cualquier producto resultante de un proceso productivo que no cumple con las normas de calidad o estándares exigidos.

SALDOS. Aquellos productos que por cambio de moda, modelo, tecnología o por problemas de calidad, entre otros factores, se encuentren en desuso y por consiguiente, su valor comercial sufra un menoscabo.

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.

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

tarse o importarse a consumo con el pago de los derechos e impuestos que correspondan, aplicando para el efecto lo dispuesto en los artículos 24, 25 y 26 del Decreto 390.

Los productos defectuosos, residuos y/o desperdicios, sin utilidad alguna, deben ser destruidos con demostración del hecho ante la DIAN.

Con la exportación del producto compensador se finaliza el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo; no obstante, con la reexportación de las materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas admitidas temporalmente y que no fueron incorporados al proceso productivo, también se finaliza el régimen.

Cuando no se pueda cumplir con el compromiso de exportación, también se puede finalizar el régimen con la importación para el consumo tanto del producto compensador como de las materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas admitidas temporalmente, en las condiciones que establezca la DIAN, con sujeción al pago de los derechos e impuestos a la importación que correspondan. A estos efectos es requisito indispensable demostrar las razones justificadas del incumplimiento de la exportación del producto compensador. Para la liquidación de los derechos e impuestos a la importación se debe tener en cuenta lo previsto en los artículos 24, 25 y 26 del Decreto 390, tomando en consideración la subpartida arancelaria del producto compensador.

Por último, también se puede finalizar el régimen de admisión temporal con la destrucción por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la DIAN, condicionado a su aceptación o negación; así mismo aplica como forma de finalización el abandono voluntario.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la reparación o acondicionamiento, la misma está reservada a bienes de capital, aeronaves, embarcaciones marítimas o fluviales y otros bienes que establezca la DIAN. En este caso la operación de perfeccionamiento no puede cambiar la naturaleza de la mercancía admitida temporalmente, es decir no se puede obtener otra mercancía o mercancía diferente para ser exportada. Las partes o repuestos necesarios para la reparación o acondicionamiento, así como los demás elementos mencionados en el parágrafo del artículo 259 del Decreto 390, se pueden importar junto con las mercancías objeto de este régimen, los que deben quedar claramente identificados en la declaración aduanera de admisión temporal.

El plazo para la reparación o acondicionamiento es hasta de seis meses contados a partir de la obtención del levante otorgado a la declaración de admisión temporal, con prórroga hasta por el término que se justifique de acuerdo a las condiciones establecidas por la DIAN. Tratándose de embarcaciones marítimas o fluviales, el plazo es de dos años contados a partir de la obtención del levante otorgado a la declaración de admisión temporal, con

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.”

Decreto 390
marzo 7 de 2016

prórroga hasta por dos años más o plazo mayor de acuerdo con la naturaleza de la operación.

En caso de incumplimiento de cualquiera de los plazos señalados, las mercancías se deben someter a la importación para el consumo con el pago de los derechos e impuestos, sin perjuicio de la sanción aplicable.

Los medios de transporte sin carga o con contenedores vacíos, deben arribar por los lugares habilitados para el cumplimiento de las formalidades del proceso de carga; en caso contrario pueden llegar directamente a las instalaciones industriales donde se adelantará el proceso industrial, en cuyo caso se deben habilitar como lugar de arribo para el cumplimiento de las formalidades aduaneras del proceso de carga.

Con la exportación de la mercancía reparada o acondicionada, se finaliza el régimen de admisión temporal; también se finaliza con la reexportación de la mercancía que no se someta a la reparación o acondicionamiento por alguna circunstancia.

De igual manera se finaliza la admisión temporal con la importación a consumo de la mercancía admitida temporalmente o la reparada o acondicionada o las partes o repuestos que se admitieron también de manera temporal, con el pago de los derechos e impuestos a que haya lugar.

La destrucción por fuerza mayor o caso fortuito es otra forma de finalización del régimen, en las condiciones que establezca la DIAN. Los residuos resultantes que tengan valor comercial se deben someter al régimen de importación para el consumo con el pago de los derechos e impuestos a la importación que correspondan.

La liquidación de los derechos e impuestos a la importación para su pago cuando corresponda, se hará con las previsiones de los artículos 24 y 25 del Decreto 390.

- *Transformación y/o¹⁰⁷ ensamble*

Desde el punto de vista del pago de los derechos e impuestos a la importación, el presente régimen aduanero corresponde al grupo de los regímenes sin pago; a diferencia de aquellos otros donde existe una *exención o exoneración* por norma especial, y de los regímenes en los que los derechos e impuestos se encuentran *suspendidos*; esta diferenciación es importante, así el efecto siempre sea común a todos, es decir, no hay pago de los derechos e impuestos.

Pues bien, el régimen aduanero de transformación y/o ensamble es un régimen que no genera el pago de los derechos e impuestos a la importación mientras las mercancías se encuentren sometidas al mismo; por tal razón las mercancías no están en libre circulación; o, dicho de otra forma, sólo genera el pago de tales derechos e impuestos, cuando las mercancías se sometan a un régimen de importación bajo el cual quedan en libre circulación.

107 A diferencia de la norma anterior, Decreto 2685 de 1999, con el Decreto 390 se permite que las industrias cumplan actividades de transformación y ensamble, así como también de transformación o ensamble, dependiendo de la autorización que le conceda la autoridad competente.

El Convenio de Kyoto, aunque lo clasifica dentro de los regímenes de perfeccionamiento, no lo trata como un régimen suspensivo sino como una transformación de mercancías para consumo básicamente. Bajo estos lineamientos, el Decreto 390 no le da el tratamiento de un régimen suspensivo, simplemente le da el manejo de un régimen sin pago de los derechos e impuestos mientras las mercancías se encuentren sometidas al mismo.

Una vez finalizado este régimen, el bien final producido se debe someter a la importación para el consumo o a la importación con franquicia o exoneración de los derechos e impuestos; en su defecto, la unidad final producida se puede exportar. El plazo para obtener el bien final es de doce meses contados a partir de levante de la mercancía amparada con la declaración de transformación y/o ensamble, con prórroga por una sola vez hasta por tres meses más o por el tiempo que sea necesario, el que debe ser justificado por el industrial.

Al someterse la unidad producida a la importación para el consumo, se deberá modificar la declaración inicial de transformación y/o ensamble; de acuerdo a lo señalado en el numeral 5 del artículo 24 del Decreto 390 en armonía con el artículo 25 del mismo decreto, se tomará la fecha de presentación y aceptación de la declaración de modificación, para aplicar la tarifa de los derechos e impuestos, así como el tipo y la tasa de cambio.

A tales efectos, se tendrá en cuenta el valor de las mercancías importadas utilizadas en el proceso industrial y la planilla de costos de producción o documento análogo que refleje el costo de las materias primas, partes o piezas utilizadas en la transformación y/o ensamble del bien final, según lo indica el artículo 266 del Decreto 390¹⁰⁸. De otro lado, la transformación y/o ensamble está sujeta al cumplimiento de las normas de origen que le sean aplicables.

El Decreto 390 al regular el régimen de transformación y/o ensamble, no lo sujetó a un determinado tipo de mercancías¹⁰⁹, quedó abierto y condicionado a lo que autorice previamente la autoridad competente que para el caso es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

De otro lado, únicamente podrá utilizar este régimen aduanero de importación, la persona jurídica que sea autorizada por la DIAN mediante un registro aduanero¹¹⁰; es decir, debe ser un operador de comercio exterior denominado "*Industrias de transformación y/o ensamble*" sujeto al cumplimiento de los requisitos exigidos para su autorización y de las obligaciones establecidas para el acatamiento del régimen. El otorgamiento del registro aduanero está condicionado a la autorización previa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dentro de los requisitos exigidos para autorizar a este operador de comercio exterior, está el disponer de una instalación industrial donde se desarrollará el

108 Una vez entren a regir los regímenes aduaneros, se debe reglamentar el procedimiento o caso especial de valoración en transformación y/o ensamble, para la determinación de la base gravable de los derechos e impuestos a la importación del bien final.

109 Por el momento las industrias de transformación y/o ensamble son las del sector automotor, de motocicletas y autopartes.

110 Artículo 44 del Decreto 390.

proceso industrial, la que no tiene que ser habilitada por la DIAN; así como disponer de un depósito temporal privado para el almacenamiento, el que sí debe ser habilitado por la misma Entidad.

Lo anterior, sin perjuicio de que la mercancía pueda salir temporalmente fuera de la instalación industrial a otro lugar en el territorio aduanero nacional, para ser sometida a procesos de sub-ensamble, pruebas técnicas o de calidad, u otros procesos propios de la industria¹¹¹.

Al igual que para cualquier régimen aduanero que involucre un proceso productivo, para el régimen de transformación y/o ensamble la industria debe establecer el coeficiente de rendimiento con base en las condiciones reales en las que se realiza la operación; el mismo está condicionado a la aceptación de la DIAN. De igual manera se debe presentar un cuadro insumo – producto.

El régimen finaliza con la importación para el consumo del bien final obtenido, sujeto al pago de los derechos e impuestos que correspondan; así mismo finaliza con la importación con franquicia o exoneración de los derechos e impuestos. Si no se somete a ninguno de estos regímenes, el bien final puede ser exportado.

Así mismo se pueden someter a la importación para el consumo, las mercancías importadas para la transformación y/o ensamble que no fueron utilizadas; en su defecto podrán ser reexportadas.

La destrucción por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la DIAN, también es una forma de finalización del régimen, en cuyo caso los residuos resultantes de la misma que tengan valor comercial, se deben someter a la importación para el consumo con el pago de los derechos e impuestos a la importación.

El bien final obtenido en proceso de finalización del régimen de transformación y/o ensamble, puede ser trasladado a un centro de distribución logística internacional desde la respectiva instalación industrial, con autorización de la administración aduanera, para que desde allí se produzca la exportación. En este caso el término de permanencia en dichos centros, será el tiempo que haga falta para completar el plazo de finalización de este régimen previsto en el artículo 264 del Decreto 390.

El Decreto 390 establece un procedimiento para el tratamiento de los subproductos, productos defectuosos, residuos y desperdicios resultantes del proceso industrial; ya sea que se sometan a la importación para el consumo con el pago de los derechos e impuestos o que se destruyan en las condiciones que establezca la DIAN, cuando los productos defectuosos, residuos y desperdicios no tengan utilidad alguna.

Por último, es importante saber que existe una íntima relación entre este régimen aduanero y el Programa de Fomento para la Industria Automotriz – PROFIA, establecido mediante el Decreto 2910 de 2013; de esta manera, las industrias de transformación y/o ensamble de autopartes o vehículos automotores, podrán

111 Las operaciones especiales de salida conforme a lo previsto en el artículo 380 del Decreto 390, aplicables al régimen de transformación y/o ensamble, se verán en otro apartado de este texto.

optar por aplicar el Programa de Fomento a la Industria Automotriz, o el presente régimen aduanero de transformación y/o ensamble.

- **Regímenes especiales de Importación**

Estos regímenes son especiales porque en ellos se agrupan situaciones diversas dependiendo del tipo y finalidad de la importación; las que derivan en el pago de los derechos e impuestos a la importación bajo ciertos tratamientos como plazos, consolidación y tarifas únicas, o en regímenes que no generan el pago de tales derechos mientras las mercancías se mantengan sometidas a los mismos.

En todo caso, buscando siempre la facilitación, la gran mayoría de estos regímenes podrán utilizar formatos que hacen las veces de declaración aduanera de importación utilizando procedimientos simplificados.

A continuación, se irá tratando cada uno de ellos:

1. Importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra “leasing”

Nótese como este régimen se denomina *importación* temporal y no *admisión* temporal; por lo tanto, no es un régimen suspensivo de los derechos e impuestos causados por la importación; se trata de un régimen aduanero con pago de los derechos e impuestos, solo que este pago se hace de manera diferida según lo establecido en el artículo 29 del Decreto 390¹¹².

A tales efectos se debe constituir una garantía por el ciento por ciento (100%) de los derechos e impuestos a la importación liquidados¹¹³, con el objeto de asegurar dicho pago, así como las sanciones e intereses a que haya lugar, derivados del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades previstas en el Decreto 390. El artículo 270 de este mismo decreto establece unas variantes en la constitución de la garantía.

A este régimen se pueden someter los bienes de capital, incluidas las aeronaves destinadas al transporte aéreo de carga o pasajeros, así como las aeronaves destinadas a la enseñanza o fumigación, que sean objeto de alquiler o de un contrato de arrendamiento con opción de compra “leasing”; por lo tanto su tiempo de permanencia en el territorio aduanero nacional es igual al término del contrato, al final del cual, las mercancías deben ser reexportadas sin que hayan sufrido modificación alguna, salvo la depreciación por

112 Sobre este particular hay que resaltar que, si la duración del contrato de alquiler o de arrendamiento con opción de compra es superior a cinco años, el pago de los derechos e impuestos a la importación debe hacerse dentro de los cinco (5) primeros años.

113 Cuando exista exención total de los derechos e impuestos a la importación, se aplicará lo previsto en el último inciso del artículo 11 del Decreto 390 con el objeto de asegurar el pago de las sanciones e intereses a que haya lugar.

Tratándose de aeronaves de transporte público de pasajeros y carga, con permiso y/o certificación de operación vigente expedido por la entidad competente, la garantía para las empresas nacionales de transporte, será del diez por ciento (10%) de los derechos e impuestos correspondientes (Parágrafo del artículo 270 del Decreto 390).

el uso de las mismas¹¹⁴. La mercancía importada bajo este régimen no se considera en libre circulación.

Para las aeronaves destinadas a la enseñanza o fumigación, el sometimiento a este régimen solo será posible cuando se trate de personas naturales y empresas autorizadas para desarrollar estas labores, sin que tales aeronaves superen los diez años de fabricación al momento de ser declaradas ante la Aduana.

Bajo el mismo régimen aduanero y dentro del mismo embarque, se pueden importar las partes, accesorios y repuestos necesarios para el funcionamiento de los bienes de capital y de las aeronaves para el transporte de carga o pasajeros. Cuando no vengan en el mismo embarque se debe contar con la autorización de la DIAN cuando sea requerida.

Con la reexportación de la mercancía se da por finalizado este régimen aduanero de importación; sin embargo, el bien también podrá destinarse a la importación para el consumo o a la importación con franquicia o exoneración de los derechos e impuestos a la importación si hay lugar a ello; en este caso se presenta como documento soporte de la declaración aduanera, el registro o la licencia de importación presentada con la declaración inicial.

Si la mercancía que salió al exterior para su reparación o sustitución bajo una operación especial de salida, en los términos del artículo 380 del Decreto 390, no regresa al territorio aduanero nacional, se da por finalizado el régimen aduanero por reexportación de dicha mercancía.

La destrucción por fuerza mayor o caso fortuito, demostrados ante la autoridad aduanera, también es una forma de finalización de este régimen aduanero de importación temporal; los residuos resultantes que tengan valor comercial, se deben someter a la importación para el consumo con el pago de los derechos e impuestos a que haya lugar.

Cuando se presente una declaración de modificación de este régimen aduanero, para someter la mercancía a otro régimen que genere el pago de los derechos e impuestos a la importación, se aplicará la tarifa de tales derechos e impuestos, así como el tipo y tasa de cambio, vigentes en la fecha de presentación y aceptación de la declaración inicial, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 24 del Decreto 390, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 25 del mismo decreto.

2. Tráfico postal¹¹⁵

Este régimen aduanero corresponde en parte, a lo que en el Decreto 2685 de 1999 se trataba como la “modalidad” de “tráfico postal y envíos urgentes”. Esto cambia con el Decreto 390; en efecto, para garantizar el cumplimiento

114 Si se ejerce la opción de compra, se debe finalizar el régimen aduanero con la importación para el consumo de acuerdo a lo señalado en el numeral 2 del artículo 272 del Decreto 390

115 “Son todos los envíos de objetos postales que llegan o salen del territorio aduanero nacional por la red del Operador Postal Oficial, en interconexión con la red de operadores designados de los países miembros de la Unión Postal Universal y/o con operadores privados de transporte en los países que se requiera por necesidades del servicio”. Decreto 390, artículo 3 definiciones.

del compromiso asumido por el País en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, se prevé un procedimiento aduanero separado para los envíos de entrega rápida¹¹⁶; de esta manera se abre la “modalidad de tráfico postal y envíos urgentes” del mencionado Decreto 2685, en dos regímenes aduaneros separados en el Decreto 390: 1) Tráfico postal y 2) Envíos de entrega rápida o mensajería expresa¹¹⁷.

Se va a tratar en primer lugar en este apartado, sobre el régimen aduanero de importación denominado Tráfico Postal, teniendo en cuenta que su desarrollo fue concebido conforme a lo previsto en el Convenio sobre la Unión Postal Universal y el Decreto 1369 de 2009.

Así las cosas, bajo el régimen aduanero de tráfico postal, se pueden importar por cualquier modo de transporte, los envíos de correspondencia y las encomiendas¹¹⁸ que lleguen por la red del Operador Postal Oficial; los envíos de correspondencia no podrán superar los 2 kilogramos de peso y las encomiendas deben tener un peso máximo de 30 kilogramos, a no ser que estas últimas procedan de países con los que Colombia tenga acuerdos de intercambio recíproco, en cuyo caso el peso puede ser hasta de 50 kilogramos.

En todo caso, el valor no puede superar los dos mil dólares de los Estados Unidos de América por envío; así mismo, no deben existir restricciones legales o administrativas no superadas, salvo que se trate de un envío de no más de 6 unidades de la misma clase, que no estará sujeto a tales restricciones. Esto último sin perjuicio de los controles que ejercen las autoridades de control sanitarias y fitosanitarias.

De superar el valor de los dos mil dólares, o en general, por el incumplimiento de los requisitos señalados en el Decreto 390 para la importación por este régimen, las mercancías deben ser trasladadas a un depósito temporal para el cambio del régimen aduanero con la acreditación de los requisitos exigidos, siempre y cuando no se trate de mercancías de prohibida importación¹¹⁹.

Para los envíos o encomiendas importadas, se debe presentar la factura comercial o documento que acredite la operación y la licencia de importación cuando haya lugar a ella; así mismo deben estar acompañados del documento de transporte de tráfico postal¹²⁰.

116 Ver literal (a) del artículo 5.7 del Capítulo Cinco sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio del TLC con Estados Unidos.

117 Las formalidades aduaneras de estos dos regímenes aduaneros se pueden ver graficadas en el Anexo 5 del presente documento.

118 Ver definición de la Ley Postal, Decreto 1369 de 2009, artículo 3, numeral 2.1.1 y 2.1.2.

119 Ver artículo 276 del Decreto 390.

120 *“DOCUMENTO DE TRANSPORTE DE TRÁFICO POSTAL. Es el documento que da cuenta del contrato entre el expedidor y la empresa prestadora del servicio postal, haciendo las veces de documento de transporte por cada envío. En este documento se debe especificar la descripción*

Todas las formalidades aduaneras propias de este régimen aduanero las debe cumplir un operador de comercio exterior denominado operador postal oficial o concesionario de correos; está regulado en los artículos 76 a 79 del Decreto 390 y comentado en la parte de los operadores de comercio exterior en el presente texto.

Las formalidades aduaneras propias del régimen comienzan con el proceso de carga al momento de la llegada de las mercancías; abarca desde las formalidades propias de la información anticipada de los documentos de viaje según lo establecido en el artículo 190 del Decreto 390¹²¹, hasta la recepción de las mercancías por parte del operador¹²²; agotado este proceso previo, se continúa con el desaduanamiento propiamente dicho, a cargo del operador del régimen.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 202 del Decreto 390, las correcciones relacionadas con errores de asociación, por número o fecha, entre el documento máster con el manifiesto de tráfico postal, no darán lugar a sanción, siempre que se hayan cumplido las condiciones y términos establecidos en el artículo 190 del mismo decreto.

La verificación de los requisitos y restricciones del régimen se harán en la central de clasificación por parte del operador postal oficial o concesionario de correos, según lo señalado en el artículo 278 del Decreto 390.

De este modo, una vez se reciban las mercancías en la central de clasificación¹²³, el operador postal oficial o concesionario de correos, efectuadas todas las verificaciones del cumplimiento de los requisitos establecidos para este régimen aduanero, tiene dos días hábiles siguientes a la recepción, para remitir electrónicamente la información de los documentos de transporte de tráfico postal y del manifiesto de tráfico postal¹²⁴, con los ajustes a que haya lugar permitidos por el Decreto 390.

genérica de la mercancía, la cantidad de piezas, el valor declarado por la mercancía, el nombre y dirección del remitente, el nombre, dirección y ciudad del destinatario y el peso bruto del envío.” Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

- 121 En lo que tiene que ver con la información anticipada de los documentos de viaje, no es exigible el NIT del consignatario o del destinatario de que trata el numeral 1 del artículo 191 del decreto citado, en el *documento de transporte de tráfico postal*.
- 122 Según lo señalado en el numeral 5 del artículo 209 del Decreto 390, la entrega de las mercancías la hace el transportador, el agente de carga internacional o el puerto, al operador de tráfico postal, una vez se realice el informe de descargue e inconsistencias, dentro de los mismos términos establecidos en el numeral 2 del mismo artículo. Para el efecto, el transportador debe elaborar la planilla de entrega que es el registro con el que se hace efectiva la entrega en el lugar de arribo con los datos del documento de transporte, cantidad y estado de los bultos y de los dispositivos electrónicos de seguridad.
- 123 Si la central de clasificación se encuentra fuera del lugar de arribo, el traslado se hace con planilla de envío; si es entre diferentes jurisdicciones, se debe presentar declaración de tránsito.
- 124 “*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.*” Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

En todo caso, conforme al artículo 210 del Decreto 390 señalado, una vez recibidos los envíos en el depósito habilitado o central de clasificación, dentro de las doce (12) horas siguientes a la fecha y hora real en que la carga queda a disposición del depósito, se debe elaborar la planilla de recepción.

Los trámites para el desaduanamiento se adelantarán por la aduana de ingreso de las mercancías al territorio aduanero nacional o por la aduana de la jurisdicción de la ciudad del destinatario conforme lo reglamente la DIAN.

Para el efecto, el operador que realice las operaciones bajo el régimen de tráfico postal en importaciones y exportaciones, podrá actuar de manera directa ante la administración aduanera. En consecuencia, según los artículos 39 y 145 del Decreto 390, el operador de tráfico postal es considerado como el declarante en este régimen aduanero; como tal, tiene la obligación de declarar las mercancías en el formato que establezca la DIAN, el que debe contener como mínimo la información del documento de transporte de tráfico postal expedido en origen, la subpartida arancelaria, el valor del envío y la tasa de cambio aplicable; en el mismo formato se liquidan los derechos e impuestos que correspondan.

El operador tiene unas responsabilidades como declarante establecidas en el artículo 40 del Decreto 390; en especial, respecto a la exactitud y veracidad de los datos contenidos en la declaración aduanera, la correcta determinación de la base gravable y la liquidación, recaudo y pago de los derechos e impuestos, sanciones y rescate cuando proceda.

Por su parte, el párrafo del mismo artículo 40 estipula que el destinatario siempre responderá por el valor declarado y por la obtención de los documentos mediante los cuales se acredite una restricción legal o administrativa.

Sobre este particular, cabe destacar que en el presente régimen la técnica de la valoración aduanera prácticamente desaparece; es así, por el gran volumen y diversidad de mercancías, y los términos para la entrega de los envíos; los controles en valoración se hacen casi siempre en el momento en que se adelante la diligencia de control de que trata el artículo 280 del Decreto 390; si se encuentran precios bajos, el operador puede demostrar la veracidad de los mismos y en caso contrario, se reajustan para establecer la base gravable; el destinatario puede aceptar el envío con tal reajuste o sencillamente en caso de no aceptarlo, las mercancías deben ser puestas a disposición de la autoridad aduanera al configurarse el abandono legal.

Los documentos que son soporte de la declaración aduanera, deben ser conservados por el operador por un período de cinco años a partir de la fecha de entrega de los paquetes al destinatario. Sin embargo, una vez estos documentos se emitan de manera electrónica o sean digitalizados, la conservación quedará reservada a los formatos físicos de los mismos.

De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 24 del Decreto 390, los derechos e impuestos, el tipo y la tasa de cambio, serán los vigentes en la fecha de llegada¹²⁵, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 25 del

125 Para efectos aduaneros, la fecha de llegada de la mercancía y del medio de transporte al territorio aduanero nacional será la del acuse de recibo, a través de los Servicios Informáticos

mismo decreto, en especial su quinto inciso, en armonía con lo indicado en el último inciso del artículo 283 del decreto 390 citado.

Por lo demás, según lo estipulado en el artículo 283 mencionado, los envíos de correspondencia definidos en el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, no pagan derechos de aduana; el pago de los demás derechos e impuestos queda sujeto a lo que determinen las propias normas o la Ley. Los demás envíos pagan los derechos e impuestos de la subpartida arancelaria que le corresponda al régimen¹²⁶, salvo que el remitente haya indicado la subpartida específica de la mercancía que despacha, en cuyo caso el pago de los derechos e impuestos será conforme a la tarifa establecida para la misma.

El operador postal oficial o concesionario de correos, como declarante y en calidad de deudor, es el sujeto pasivo de los derechos causados por la importación¹²⁷; en consecuencia, es quien debe responder por el pago de tales derechos e impuestos. En este caso, y dado el volumen considerable de envíos que llegan al territorio aduanero nacional por este régimen, se les permite el pago consolidado dentro de los tres (3) días siguientes al día quince (15) y al último de cada mes, para los envíos entregados en la quincena anterior. Dicho pago debe ser a través de los Servicios Informáticos Electrónicos¹²⁸.

El operador es quien debe firmar la declaración y solo a partir de la firma es que se considera que la mercancía está sometida al régimen; con su firma el operador del régimen se compromete a la entrega y recepción efectiva de la mercancía por parte del destinatario.

La autoridad aduanera aplicará la gestión del riesgo para adelantar los controles aduaneros a que haya lugar y someter las mercancías a la diligencia de revisión cuyos resultados son los previstos en el artículo 281 del Decreto 390.

Cumplido todo lo anterior, la mercancía queda en libre circulación.

Electrónicos, del aviso de llegada de que trata el artículo 194 del Decreto 390. Decreto 390, artículo 195.

126 Conforme al Decreto 2153 de diciembre 26 de 2016, la subpartida arancelaria correspondiente al régimen aduanero de Tráfico postal es la 9807.10.00.00 con un gravamen arancelario del 10%.

127 En armonía con el artículo 23 del Decreto 390.

128 Ver numeral 3 del artículo 28 del Decreto 390.

3. Envíos de entrega rápida o mensajería expresa¹²⁹

El presente régimen aduanero corresponde a lo que en el Decreto 2685 de 1999 se trataba como “envíos urgentes”, en la “modalidad” de “tráfico postal y envíos urgentes”; los intermediarios de la operación corresponden a las empresas de mensajería especializada.

El Decreto 390 al separar esta “modalidad” del Decreto 2685 en dos regímenes aduaneros, cumple con lo acordado en el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América;¹³⁰ así, a los envíos urgentes, los denomina *Envíos de entrega rápida o mensajería expresa*.

Sea la oportunidad, entonces, de tratar sobre este nuevo régimen aduanero de importación.

Bajo el régimen aduanero de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, se pueden importar, únicamente por el modo de transporte aéreo, documentos, materiales impresos, paquetes u otras mercancías amparadas en una guía de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, *sin consideración del peso o valor de aduana*¹³¹.

Al igual que para el régimen de tráfico postal, las importaciones deben cumplir con las mismas restricciones y prohibiciones de que trata el artículo 276 del Decreto 390.

Los envíos deben venir acompañados de la factura comercial o documento que acredite la operación, en donde debe constar el valor de la mercancía y los gastos del envío cuando haya lugar a ello. De igual manera todos los envíos de entrega rápida deben traer adherido el documento de transporte¹³².

También se exige que el envío venga identificado con un mecanismo que permita ver la información de la guía de envíos de entrega rápida o mensajería expresa¹³³, principalmente la información que tiene que ver con el

129 *“Son los documentos, materiales impresos, paquetes u otras mercancías, sin límite de valor o peso, que requieren del traslado urgente y disposición inmediata por parte del destinatario, transportados al amparo de una guía de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.”* Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

130 Capítulo Cinco sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, artículo 5.7, literal (a)

131 TLC con Estados Unidos de América, Capítulo Cinco sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, artículo 5.7, literal (f)

132 Ver Decreto 390, artículo 288, parágrafo.

133 *“GUÍA DE ENVÍOS DE ENTREGA RÁPIDA O DE MENSAJERÍA EXPRESA. Es el documento que contiene las condiciones del servicio de transporte. Da cuenta del contrato de transporte entre el remitente y la empresa prestadora del servicio de entrega rápida o de servicio expreso, haciendo las veces de documento de transporte por cada envío. De acuerdo con la información proporcionada por el remitente, este documento contiene la descripción genérica de la mercancía, la cantidad de piezas, el valor de la mercancía, el nombre y dirección del remitente, el nombre, dirección y ciudad del destinatario, el peso bruto del envío, el logo de la red acreditada*

valor de la mercancía, sin que este dato tenga que aparecer visible en el documento de transporte; si se viera dicho valor, el envío se vuelve vulnerable a prácticas delictivas de saqueo, robo o hurto. Nótese cómo el Decreto 390 en su artículo 285 exige que el valor del envío se transmita a través de los Servicios Informáticos Electrónicos al momento de presentar la información de las guías.

El control aduanero sobre el valor del envío se torna en definitivo, para evitar que mercancías con valores fraudulentos se beneficien del no pago de los derechos e impuestos a la importación, sin que haya lugar a ello.

Además de posibilitar el control aduanero, el dato transmitido sobre el valor del envío, permite ubicarlo dentro de una de las cuatro categorías establecidas en el artículo 286 del Decreto 390, para el presente régimen aduanero.

En efecto, desde el punto de vista del pago de los derechos e impuestos a la importación aplicables, los envíos de entrega rápida o mensajería expresa quedan categorizados conforme lo señala el artículo 286 mencionado. Obsérvese cómo los envíos de las categorías 1 y 2 no están sujetos al pago de los derechos e impuestos a la importación; mientras que aquellos de las categorías 3 y 4, sí deben pagar tales derechos e impuestos; para la categoría 3, serán los de la subpartida arancelaria 9807.20.00.00 establecida para este régimen aduanero por el Decreto 2153 de 2016, con un gravamen arancelario del 10%, siempre que no se haya indicado la subpartida específica por la cual clasifica la mercancía; en tanto los impuestos a la importación serán los señalados por ley; para la categoría 4 serán los correspondientes a la subpartida arancelaria de la mercancía correspondiente.

Los envíos de las categorías 2 y 3 deben superar las restricciones legales o administrativas para su importación, salvo que cada envío no represente más de seis unidades de la misma especie; sin perjuicio de los controles sanitarios y fitosanitarios de las autoridades competentes.

Los envíos que superen el valor FOB de dos mil (US\$ 2.000) dólares de los Estados Unidos de América, pertenecen a la categoría 4 del régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa. En este caso deben someterse al régimen aduanero de importación que corresponda, con el pago normal de los derechos e impuestos por parte del importador; es decir, el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, en este caso, ya no tiene la responsabilidad como declarante, y, por tanto, no tendrá que hacer el pago consolidado establecido a estos efectos.

Así mismo, los envíos de la categoría 4 deben cumplir con las exigencias del régimen de importación respectivo y quedan sujetos a los vistos buenos, permisos y autorizaciones de las autoridades competentes y a la licencia o registro de importación cuando se exija.

Al momento de la llegada de los envíos al territorio aduanero nacional, deben cumplir con las formalidades aduaneras propias del proceso de carga, que abarcan desde la entrega de la información anticipada de los documen-

a la cual pertenece y el código de barras; estos datos pueden aparecer expresamente en el documento o estar contenidos en el código de barras.” Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

tos de viaje¹³⁴ según lo establecido en el artículo 190 del Decreto 390, hasta la entrega y recepción de las mercancías por parte del operador; agotado este proceso previo, se continua con el desaduanamiento propiamente dicho, a cargo del operador del régimen.

Los términos establecidos en el artículo 190 para la entrega de la información anticipada de los documentos de viaje, también aplican al operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; en este caso se trata de la información del manifiesto de envíos de entrega rápida o mensajería expresa¹³⁵ y las guías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

Las posibilidades de corregir, modificar o adicionar, sin sanción, la información transmitida en términos, de los documentos de viaje, también las tiene el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, antes de que se presente el aviso de llegada del medio de transporte; la adición de guías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa es hasta el 10% del número total de documentos manifestados después de la adición, si el peso no supera el 10% de la carga manifestada también después de la adición.

El operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa tiene una segunda oportunidad de corregir, sin sanción, los errores u omisiones de transcripción de la información transmitida de los documentos de viaje, después de la llegada del medio de transporte y antes de presentar el informe de descargue e inconsistencias¹³⁶.

Los envíos deben ser recibidos por el operador del régimen en el lugar de arribo con la planilla de entrega¹³⁷ elaborada por el transportador aéreo. En el mismo lugar de arribo se debe verificar el cumplimiento de los requisitos y de las prohibiciones del régimen; de igual manera en el lugar de arribo se verificará si las restricciones legales o administrativas fueron superadas cuando sean exigidas.

Una vez realicen el informe de descargue e inconsistencias, el transportador o el agente de carga internacional, hacen entrega de las mercancías al

134 En lo que tiene que ver con la información anticipada de los documentos de viaje, no es exigible el NIT del consignatario o del destinatario de que trata el numeral 1 del artículo 191 del decreto citado en las *guías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa*.

135 *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.* Decreto 390, artículo 3. Definiciones.

136 Para los operadores de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, la planilla de recepción hará las veces de informe de descargue e inconsistencias. Decreto 390, artículo 199, parágrafo 1.

137 *“PLANILLA DE ENTREGA. Es el registro mediante el que se hace efectiva la entrega de la carga en el lugar de arribo, donde se relacionan los datos del documento de transporte, dejando constancia de la cantidad, estado de los bultos entregados y de los dispositivos electrónicos de seguridad.”* Decreto 390, artículo 3, Definiciones.

operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, dentro de los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390¹³⁸.

Una vez recibida la carga en el depósito del operador o en la zona de verificación, se elabora la planilla de recepción que hace las veces de informe de descargue e inconsistencias de que trata el artículo 199 del Decreto 390. En dicho informe, el operador debe registrar las guías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa no informadas en la oportunidad establecida en el artículo 190 del Decreto 390, así como los sobrantes o faltantes en el número de bultos de las guías de envíos de entrega rápida informadas y relacionadas en el manifiesto de envíos de entrega rápida. No habrá sanción cuando se cumplan los presupuestos establecidos en el artículo 200 del citado Decreto 390. Las inconsistencias encontradas según lo previsto en este artículo 200, deben ser justificadas por el operador conforme lo dispone el artículo 201 del mismo decreto.

Hay una tercera oportunidad de corrección, sin sanción, de los errores u omisiones de transcripción de la información transmitida de los documentos de viaje, cuando el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa lo solicite; en este caso, el funcionario competente de la DIAN lo hará a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, antes de la declaración del régimen aduanero, siempre y cuando la corrección esté justificada y autorizada.

Las correcciones relacionadas con errores de asociación, por número o fecha, entre el documento máster con el manifiesto de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, no darán lugar a sanción, siempre que se hayan cumplido las condiciones y términos establecidos en el artículo 190 del mismo decreto.

El Decreto 390 señala que el operador del régimen debe disponer de un depósito temporal como requisito para su autorización; a su vez la habilitación del depósito está condicionada a la presentación de un cronograma de disponibilidad de equipos de escáner o de inspección no intrusiva.

Las formalidades aduaneras de importación de los envíos de entrega rápida o mensajería expresa, así como los controles aduaneros a que haya lugar, deben ser cumplidos en los depósitos ubicados en el lugar de arribo; si el operador de comercio exterior no dispone de depósitos en lugar de arribo, tales diligencias se cumplen en la llamada Zona de Verificación que debe encontrarse en el mismo lugar.

La zona de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa, es un operador de comercio exterior sujeto al cumplimiento de requisitos para su habilitación y de obligaciones conforme a lo exigido por el Decreto

138 En este caso el operador de envíos de entrega rápida no se desempeña como transportador. Es decir, si la empresa está autorizada como transportador y también como operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, el descargue se haría directamente en el depósito del operador o en la zona de verificación, ubicados en el lugar de arribo. En este evento la empresa, además de cumplir con las obligaciones como operador, también debe cumplir las formalidades aduaneras propias del transportador.

390; es una figura nueva en la regulación aduanera colombiana y se ha traído de la experiencia chilena en este tipo de importaciones.¹³⁹

De esta manera se podrá dar cumplimiento a otro compromiso asumido por el País en el marco del TLC con Estados Unidos de América¹⁴⁰, y que quedó consagrado en el parágrafo del artículo 285 del Decreto 390, cuando dice que, *“En circunstancias normales, el desaduanamiento de estos envíos se hará dentro de las seis (6) horas siguientes a la presentación de los documentos aduaneros necesarios para el efecto, siempre que el envío haya arribado al territorio aduanero nacional.”*

Los trámites para el desaduanamiento se adelantarán por la aduana de ingreso de las mercancías al territorio aduanero nacional o por la aduana de la jurisdicción de la ciudad del destinatario conforme lo reglamente la DIAN.

Para el efecto, el operador que realice las operaciones bajo el régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa en importaciones y exportaciones, podrá actuar de manera directa ante la administración aduanera. De esta manera, según el artículo 39 del Decreto 390, el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa es considerado como el declarante de este régimen aduanero; como tal, tiene la obligación de declarar las mercancías en el formato que establezca la DIAN, el que debe contener como mínimo la información de la guía de envíos de entrega rápida o mensajería expresa expedida en origen, la subpartida arancelaria, el valor del envío y la tasa de cambio aplicable; en el mismo formato se liquidan los derechos e impuestos que correspondan. Si se trata de mercancías que clasifican por la categoría 4, es el importador quien debe presentar una declaración aduanera para el régimen de importación al que se vaya a someter tal mercancía¹⁴¹.

Los documentos que son soporte de la declaración aduanera, deben ser conservados por un período de cinco años a partir de la fecha de entrega de los paquetes al destinatario. Seguramente, cuando los documentos soporte sean todos electrónicos o digitalizados, la obligación de conservación quedará reservada solamente a los documentos físicos.

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 24 del Decreto 390, los derechos e impuestos, el tipo y la tasa de cambio, serán los vigentes en la fecha de llegada, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 25 del mismo decreto, en especial su quinto inciso, en concordancia con lo señalado en el artículo 293 del Decreto 390 citado.

En armonía con el artículo 23 del Decreto 390 que señala al declarante, en calidad de deudor, como el sujeto pasivo de los derechos causados por la

139 Ver Decreto 390, artículo 130, numeral 1, artículo 132 y artículo 136.

140 Ver TLC con Estados Unidos de América, Capítulo Cinco sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, artículo 5.7, literal (e)

141 El Decreto 390 en su artículo 214, numeral 1, prevé que se puede presentar una declaración anticipada para la categoría 4 del régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, en cuyo caso, la declaración anticipada se debe presentar con una antelación no inferior a tres (3) horas a la llegada de las mercancías al territorio aduanero nacional.

importación, el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, como declarante, es quien debe responder por el pago de tales derechos e impuestos. En este caso, y dado el volumen considerable de envíos que lleguen al territorio aduanero nacional por este régimen, se les permite el pago consolidado dentro de los tres días siguientes al día quince y al último de cada mes, para los envíos entregados en la quincena anterior. Dicho pago debe ser a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.¹⁴²

El operador es quien debe firmar la declaración y solo a partir de la firma es que se considera que la mercancía está sometida al régimen; con su firma el operador del régimen se compromete a la entrega y recepción efectiva de la mercancía por parte del destinatario.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 40 del Decreto 390, el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa asume unas responsabilidades como declarante, en especial responde por la exactitud y veracidad de los datos contenidos en la declaración aduanera, por la determinación de la base gravable y por la liquidación, recaudo y pago de los derechos e impuestos, así como por las sanciones y rescate si hay lugar a ello.

El destinatario siempre responderá por el valor declarado y por la obtención de los documentos mediante los cuales se acredite una restricción legal o administrativa¹⁴³. Sobre este particular, cabe destacar que en el presente régimen la técnica de la valoración aduanera prácticamente desaparece; es así, por el gran volumen y diversidad de mercancías, y la inmediatez con la que se deben entregar tales envíos; los controles en valoración se hacen casi siempre en el momento en que se adelanta la diligencia de control de que trata el artículo 290 del Decreto 390; si se encuentran precios bajos, el operador puede demostrar la veracidad de los mismos y en caso contrario, se reajustan para establecer la base gravable; el destinatario puede aceptar el envío con tal reajuste o sencillamente en caso de no aceptarlo, las mercancías deben ser puestas a disposición de la autoridad aduanera al configurarse el abandono legal.

Lo anterior sin perjuicio de que se cumplan los controles aduaneros en otro momento y se adelanten investigaciones sobre prácticas reiteradas de un destinatario sobre envíos recibidos por él, con precios presuntamente fraudulentos.

La autoridad aduanera aplicará la gestión del riesgo para adelantar los controles aduaneros a que haya lugar y someter las mercancías a la diligencia de revisión cuyos resultados son los previstos en el artículo 291 del Decreto 390.

Cumplido todo lo anterior, la mercancía queda en libre circulación.

Los envíos que llegan al territorio aduanero nacional a través del presente régimen o por tráfico postal, son proclives a prácticas de fraude, en especial en el tema de precios, para beneficiarse del no pago de los derechos

142 Ver numeral 3 del artículo 28 del Decreto 390.

143 Ver párrafo del artículo 40 del Decreto 390.

e impuestos que le correspondan o para evadir las restricciones legales o administrativas que se les impongan; situación que seguramente se va a ver agravada por el auge de las compras virtuales. Por tal razón, el Decreto 390 dispone de medidas que se espera desestimulen o imposibiliten el uso continuo de estas prácticas.

Ya se señaló cómo a través de la información anticipada del valor de los envíos, se pueden definir factores de riesgo a efectos del control; así mismo, haciendo responsable al destinatario del envío, del valor consignado en las guías, aceptando o no el mayor valor producto del ajuste que se haga con los precios de referencia.

Por otra parte, también se exige que el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, garantice la trazabilidad de los envíos transportados todo el tiempo; desde origen hasta su llegada y posterior entrega al destinatario. Atado a esta obligación, se exige que la guía de envíos de entrega rápida con la que llegán las mercancías, sea la misma que fue expedida en el exterior.

4. Viajeros

Por este régimen se importan al territorio aduanero nacional, los equipajes de los viajeros a su ingreso, compuestos por sus efectos personales y por las mercancías que fueron adquiridas durante su permanencia en el exterior, con la condición de que no se trate de una expedición comercial; es decir, hasta diez unidades de la misma clase y, además, que no estén sujetos a restricciones legales o administrativas¹⁴⁴.

En el Decreto 390 se sigue manteniendo la misma prohibición de traer, como equipaje, material de transporte con las mismas excepciones, tal como lo señala el parágrafo 1 del artículo 295 del mismo decreto; no obstante, se está abriendo la posibilidad de traer por este régimen, *“una sola unidad o un solo juego de accesorios o de repuestos que requiera el vehículo de uso particular del viajero, **cuando llegue como equipaje acompañado**, y se trate de accesorios o repuestos nuevos.”* (Resaltado fuera del texto original)

Al momento de su llegada, el viajero le debe presentar a la autoridad aduanera la declaración de su equipaje y los elementos que componen el mismo; la novedad es que la declaración de equipaje se puede presentar por unidad familiar¹⁴⁵.

144 Para las cantidades permitidas en el régimen de viajeros, no se exigirán los vistos buenos, permisos y autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, ni el registro de importación en productos cosméticos, alimentos, suplementos dietarios, productos de higiene doméstica y absorbente de higiene personal y bebidas alcohólicas. Los medicamentos fitoterapéuticos y homeopáticos, deben tener fórmula médica. Decreto 390, artículo 296.

145 Se entenderá por unidad familiar, el grupo de personas naturales que viajen de manera conjunta y tengan entre sí vínculos de carácter civil, de consanguinidad o de afinidad. Decreto 390, artículo 296.

El viajero puede traer equipaje sin pago y con pago de tributo único¹⁴⁶; depende del cupo otorgado en el Decreto 390. No hay pago de tributo único, cuando se trate de equipaje acompañado que no constituya expedición comercial, hasta por un valor de USD 2.000; si hay pago de tributo único, para el equipaje acompañado o no acompañado, cuando no superen las 3 unidades de artículos de uso doméstico, deportivos, propios de la profesión, arte u oficio del viajero o hasta 10 unidades de la misma clase de otros artículos de uso personal o familiar, hasta por un valor de USD 3.000.

El valor total de la mercancía ingresada como equipaje corresponde a la sumatoria de los dos cupos. El derecho a usar estos cupos sólo podrá ejecutarse una sola vez al año por una misma persona.

Hay un beneficio que trae el Decreto 390 para los tripulantes y para los empleados de las aerolíneas cargueras; los tripulantes ahora podrán traer a su ingreso, como equipaje acompañado en los términos del artículo 297 de este Decreto 390, además de sus efectos personales, artículos adquiridos en las ventas a bordo por el régimen de provisiones para consumo y para llevar, en armonía con lo previsto en el Convenio de Kyoto. Por su parte, los empleados de las aerolíneas cargueras que lleguen a bordo de estas aeronaves en calidad de viajeros, se pueden acoger a lo dispuesto en el régimen de viajeros, si previamente se informa a la administración aduanera sobre su presencia en estos vuelos.

Otro aspecto nuevo que trae el presente régimen aduanero, es la posibilidad de llevar a cabo la inspección corporal de los viajeros conforme lo establezca la DIAN, y solo en casos excepcionales cuando se sospeche de un hecho de contrabando o de una infracción aduanera. Con esta práctica la aduana colombiana se pone a tono con aduanas más adelantadas y con regulaciones aduaneras internacionales.

Como una forma de facilitación, se podrá ingresar a la mano del viajero o como equipaje no acompañado, los envíos de socorro o auxilio a condición de que se sometan a las formalidades aduaneras del desaduanamiento urgente de que trata el numeral 4.1 del artículo 213 del Decreto 390.

De la misma manera, los viajeros residentes en el exterior pueden ingresar las muestras sin valor comercial para las ferias, exposiciones o congresos, con la obligación de someterlas al régimen de importación para consumo con el pago de los derechos e impuestos a que haya lugar; con el fin de garantizar la facilitación de la operación, la DIAN está comprometida en establecer un procedimiento expedito para la importación y exportación de tales muestras¹⁴⁷.

146 El tributo único es del quince por ciento (15%) "ad-valórem". Decreto Ley 1742 de 1991.

147 Ver segundo inciso del artículo 303 del Decreto 390.

5. Menaje de casa

Este régimen aplica al conjunto de muebles, aparatos, enseres y demás accesorios de utilización normal en una vivienda¹⁴⁸, de propiedad del viajero o de su unidad familiar. Su importación causa el pago de un tributo único del 15% “ad-valórem”¹⁴⁹, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1565 de 2012 y demás excepciones legales.

El derecho otorgado según lo anterior, solo podrá ser utilizado de nuevo, después de cinco años contados a partir de la fecha de autorización de retiro del menaje importado inicialmente.

Uno de los aspectos nuevos que trae el mencionado Decreto 390, es que el menaje podrá ser declarado a través de una agencia de aduanas, antes del arribo de su propietario a cuyo nombre debe venir consignado.

6. Importación temporal de medios de transporte de uso privado

La denominación del régimen aduanero, también en esta ocasión, es de *importación temporal* y no de *admisión temporal*; este último ampliamente comentado en este documento para los regímenes suspensivos. La diferencia radica en que mientras en la *admisión temporal* los derechos e impuestos se encuentran suspendidos, en la *importación temporal* no hay pago de los derechos e impuestos, salvo para las mercancías alquiladas o en “leasing”.

Así tenemos que para la importación temporal en el Decreto 390 hay tres regímenes aduaneros:

Importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra “leasing”, con pago diferido de los derechos e impuestos.

Importación temporal de medios de transporte de uso privado, sin pago de derechos e impuestos

Importación temporal de embarcaciones de recreo de uso privado que permiten la navegación de altura, sin pago de derechos e impuestos.

En ninguno de los tres casos la mercancía se considera en libre circulación.

Veamos entonces en qué consiste el segundo régimen¹⁵⁰, es decir, la importación temporal de medios de transporte de uso privado. Hay tres categorías: 1. Medios de transporte de turistas¹⁵¹, 2. Medios de transporte de

148 Definición del Decreto 390, artículo 3.

149 Ley 488 de 1998, artículo 92.

150 El primer régimen aduanero referido al alquiler o al “leasing”, ya fue explicado en el presente documento.

151 “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

personas que vienen a trabajar en el territorio nacional, y 3. Aeronaves de uso privado.

Respecto a la primera, se trata de un régimen aduanero aplicable a personas residentes en el exterior, que llegan al territorio aduanero nacional en su medio de transporte, con el objeto de hacer turismo en dicho territorio; sin perjuicio de que el medio de transporte arribe como carga antes o después de la llegada del turista. Pueden llegar con sus vehículos automotores, bicicletas, aeronaves o dirigibles.

Bajo este mismo régimen pueden arribar las embarcaciones para participar en competencias o en actividades deportivas, o las de recreo de uso privado diferentes a las que son aptas para la navegación de altura¹⁵².

En ningún caso tales medios de transporte podrán ser destinados al comercio, a la industria o a otros fines diferentes a los señalados para este régimen aduanero.

Los medios de transporte así importados pueden permanecer en el país hasta por tres meses continuos o discontinuos, con una prórroga igual; pero en todo caso sujeto al tiempo de permanencia del turista en el territorio aduanero nacional otorgado por las autoridades migratorias; es decir, el turista tiene la obligación de permanecer en el territorio nacional mientras dure el régimen de importación temporal, el que debe finalizar con la reexportación de su medio de transporte. La reexportación no será posible si ocurre la destrucción por caso fortuito o fuerza mayor o cuando se destine ese medio de transporte a la importación para consumo con el pago de todos los derechos e impuestos, una vez superadas las restricciones legales y administrativas.

Las formalidades aduaneras deben cumplirse en la aduana del lugar de arribo directamente por el turista o por el agente de aduanas que lo represente. A estos efectos, se deben cumplir los requisitos señalados en el artículo 311 del Decreto 390. Las obligaciones aduaneras derivadas del régimen aduanero aplicado, están respaldadas por el mismo medio de transporte que se constituye en garantía de pleno derecho.

La segunda categoría de la importación temporal de medios de transporte de uso privado, está dada por los *medios de transporte de personas que vienen a trabajar* en el territorio nacional.

En efecto, los extranjeros o los colombianos no residentes en Colombia, pueden importar temporalmente el medio de transporte con el que vayan a trabajar en Colombia¹⁵³, sin el pago de los derechos e impuestos a la importación, por un plazo de hasta dos años prorrogables por el mismo término,

finalidad establecer su residencia o lugar de domicilio en el mismo." Decreto 390, artículo 3, definiciones.

152 Ver Decreto 390, artículo 318.

153 Sólo si el medio de transporte se clasifica por la subpartida arancelaria 87.05.90.90.00.

sujeto al tiempo de permanencia y permiso de trabajo, en el territorio aduanero nacional, otorgado a dicha persona por las autoridades migratorias.

El importador debe adelantar las formalidades aduaneras y presentar la declaración aduanera por la aduana del lugar de arribo. Los derechos e impuestos deben estar asegurados con una garantía del 100% de los derechos e impuestos que se causarían en una importación a consumo.

La importación temporal debe finalizar con la reexportación del medio de transporte, con la importación a consumo y el pago de los derechos e impuestos y cumplimiento de las restricciones legales y administrativa o con la destrucción o el abandono.

Por último, se tiene la importación temporal de aeronaves de uso privado de matrícula extranjera, sin el pago de los derechos e impuestos. Tales aeronaves se podrán someter a este régimen aduanero, cuando se utilicen para el transporte privado de personas que van a llevar a cabo actividades comerciales o de negocios con personas domiciliadas en el territorio nacional.

Este es el régimen aduanero al que se deben someter las aeronaves de uso privado, no solamente de las personas que vienen a hacer negocios en el País, sino también, por ejemplo, de los artistas cuando llegan a cumplir giras en virtud de un contrato de presentación con una empresa promotora de espectáculos.

A estos efectos, antes del arribo de la aeronave, se debe presentar el formato que hace las veces de declaración aduanera acompañado de una certificación de la empresa radicada en Colombia sobre el cumplimiento de la actividad comercial o de negocios prevista.

El plazo de la importación temporal es de hasta un (1) año sin prórroga, o por el tiempo que se tomará la actividad comercial o de negocios¹⁵⁴. Durante dicho plazo, la aeronave puede tener varios ingresos y salidas. Para el ingreso de la aeronave se debe cumplir con las formalidades aduaneras propias de la llegada de los medios de transporte, de acuerdo con lo regulado en los artículos 184 y siguientes del Decreto 390; por su parte, las personas, deben someterse a lo establecido en los artículos 295 y siguientes del mismo decreto, para el régimen de viajeros.

Tales aeronaves se constituyen en garantía de pleno derecho para respaldar las obligaciones derivadas de este régimen aduanero.

El régimen aduanero en esta oportunidad también finaliza con la reexportación del medio de transporte, la destrucción o la importación a consumo cumpliendo con lo exigido por este régimen.

154 Nótese que hay una diferencia con las aeronaves de servicio privado para el transporte de personas de que trata el cuarto inciso del artículo 185 del Decreto 390. En efecto, en este caso, dichas aeronaves no se someten a un régimen aduanero y por tanto su entrada al territorio aduanero nacional se trata como un ingreso temporal que no puede superar el término de quince (15) días hábiles siguientes a partir de la fecha de llegada. Por esta misma razón, el parágrafo del mismo artículo 185 advierte que los medios de transporte de que tratan los artículos 310, 314, 315 que corresponde a las aeronaves de uso privado y 318 del Decreto 390, pueden permanecer por el tiempo autorizado en el respectivo régimen aduanero.

7. Importación temporal de embarcaciones de recreo de uso privado que permitan la navegación de altura

La navegación de altura es igual a lo que se conoce internacionalmente como turismo náutico; es una actividad cuya finalidad es únicamente la recreación y el turismo y por tanto allí no califican las actividades deportivas en cuyo caso se aplica lo visto en el apartado anterior.

Se busca fundamentalmente ofrecer una oportunidad a los turistas extranjeros o colombianos residentes en el exterior, procedentes de aquellos países con situaciones difíciles de invierno o temporada de huracanes, entre otros factores, que se desplazan temporalmente a otros países con mejores condiciones atmosféricas y con situación geográfica privilegiada como es Colombia.

Cabe anotar que otros países que tienen condiciones similares a la colombiana, como los de Centroamérica, México y la Florida en Estados Unidos de América, entre otros, llevan varios años brindando esta alternativa.

Los turistas en cuestión, acostumbran movilizar sus grandes yates en los que embarcan todo tipo de muebles, enseres y vehículos o medios de transporte que les permite cumplir sus actividades turísticas por modos alternativos como son el terrestre o el aéreo, mientras los yates permanecen en las marinas habilitadas a estos efectos.

La aduana debe facilitar esta operación porque son oportunidades que tiene el país de desarrollar el turismo y obtener divisas producto de la contraprestación por el servicio prestado.

En atención a lo expuesto, el Decreto 390 crea un régimen aduanero especial de importación al que llama *“Importación temporal de embarcaciones de recreo de uso privado que permitan la navegación de altura”*. En efecto, bajo este régimen aduanero pueden importarse temporalmente los yates de propiedad del turista, los que no pueden destinarse al comercio, industria u otros fines, ni ceder su tenencia bajo ningún título.

Pero, ¿qué se entiende por navegación de altura? El artículo 318 del Decreto 390 estipula que una embarcación de recreo que permita la navegación de altura, es aquella con una eslora superior a los treinta y cinco (35) pies, que esté habilitada para navegar por fuera de las áreas costeras, en donde la posición de la nave solamente puede determinarse por observación astronómica o ayudas satelitales.

De esta manera, los yates o medios de transporte que no cumplan con esta definición, no podrán importarse bajo este régimen aduanero; es el caso, por ejemplo, de los yates o embarcaciones de deporte de uso privado, que llegan para competencias o eventos deportivos, las que deben someterse a lo previsto en los artículos 310 a 313 del mismo Decreto citado, y en cuyo evento, el tiempo de permanencia en el territorio nacional es de hasta tres (3) meses, con prórroga igual.

Para las embarcaciones que cumplan con la definición y con los requisitos exigidos en el artículo 319 del Decreto 390, el tiempo de permanencia en el

territorio aduanero nacional es de dos (2) años prorrogable por un término igual. Plazo que se ve relativamente corto frente a lo que permiten en México y en Estados Unidos, por ejemplo, donde la permanencia es de hasta diez (10) años.

Es preciso advertir que, en este caso, el término de permanencia del medio de transporte no está condicionado al tiempo de permanencia del turista según lo autorizado por las autoridades migratorias; es así, por cuanto el turista puede salir y entrar de nuevo al territorio aduanero nacional, conforme a lo permitido por dichas autoridades, sin que ello afecte la permanencia del medio de transporte.

Igualmente, el medio de transporte puede salir e ingresar de nuevo al territorio aduanero nacional o desplazarse dentro del mismo, por razones de turismo, pero en este caso sigue corriendo el tiempo de los dos (2) años o de su prórroga. Por lo tanto tales movimientos siempre deben ser informados a la autoridad aduanera.

La importación temporal de estos medios de transporte, es un régimen aduanero sin pago de los derechos e impuestos a la importación, mientras tales medios de transporte se encuentren sometidos al mismo. Igual tratamiento tiene aquellas mercancías extranjeras que arriben dentro de la embarcación. A estos efectos, en el formato donde se declare el régimen aduanero del yate, también deben ser declaradas dichas mercancías.

Los medios de transporte importados temporalmente bajo este régimen aduanero, deben llegar por los lugares habilitados por la DIAN; el turista adelantará directamente las formalidades aduaneras de llegada y del régimen, sin perjuicio de que pueda ser representado por un agente marítimo para las formalidades aduaneras de la llegada y un agente de aduanas para adelantar los trámites del régimen aduanero.

Surtido lo anterior, la embarcación debe permanecer en una marina, lugar que por disposición del Decreto 390, debe ser habilitado en su calidad de muelle, cumpliendo los requisitos y obligaciones establecidos para las zonas primarias. El titular de la marina, a efectos de la habilitación del muelle, debe constituir una garantía global de quince mil (15.000) Unidades de Valor Tributario – UVT –. El objeto de la garantía será asegurar el pago de los derechos e impuestos, sanciones e intereses a que haya lugar, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en el Decreto 390 mencionado.

Las obligaciones aduaneras adquiridas por el turista están respaldadas por el mismo medio de transporte que se constituye en garantía de pleno derecho.

Finalizado el plazo de permanencia, el medio de transporte debe ser reexportado con la acreditación del documento de zarpe de la DIMAR. Eventualmente la reexportación no será posible por destrucción como caso fortuito, o porque se va a destinar a la importación a consumo con el pago de todos los derechos e impuestos, una vez superadas todas las restricciones legales y administrativas.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

Dado que el turista, que para este caso es únicamente el extranjero o el nacional residente en el exterior, debe demostrar la propiedad de la embarcación y la procedencia o salida efectiva de la misma desde un lugar en el exterior; y que además tal embarcación no puede ser objeto de comercio, u otros fines diferentes al turismo de su propietario, ni se puede ceder su tenencia, se espera que el control aduanero esté asegurado para evitar situaciones fraudulentas y una competencia desleal a la industria nacional.

De presentarse alguna irregularidad, el artículo 543 del Decreto 390 prevé las infracciones y sanciones aplicables a este régimen aduanero.

8. Importación por redes, ductos o tuberías

Fue un propósito al definir este régimen aduanero, no titularlo por el tipo de mercancías que podían someterse al mismo; se encontró más práctico para desarrollos futuros, identificar el régimen por el medio portador de las mercancías que por sus características físicas requieren de un modo especial; es decir, cuando el medio por el que se transportan, se refiera a redes, ductos o tuberías.

De este modo, queda abierta la posibilidad de que no solamente se trate de energía eléctrica, gas, petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo, los que hoy en día son objeto de comercio exterior, sino también se prevea la importación de otro tipo de mercancías que más adelante regule la DIAN, que requieran de estos medios de transporte para ingresar al territorio aduanero nacional.

Para que este régimen aduanero se aplique, es necesario que existan los puntos de ingreso habilitados por la DIAN, por los que deben importarse tales mercancías. Por lo tanto, nace un operador de comercio exterior denominado "Puntos de ingreso y/o salida para la importación y/o exportación por redes, ductos o tuberías".

Este operador es un lugar, por lo que requiere de habilitación; a estos efectos el registro aduanero se otorga a una persona jurídica titular del punto, quien debe cumplir con los requisitos generales del artículo 45 del Decreto 390 y los específicos del artículo 124 del mismo decreto.

De igual manera este operador de comercio exterior está sujeto al cumplimiento de las obligaciones generales del artículo 50 y las especiales del artículo 125 del decreto en mención.

Los posibles incumplimientos de las obligaciones y responsabilidades propias de este operador que conduzca al no pago de los derechos e impuestos causados por la importación, serán cubiertos con una garantía global que debe constituir el titular del punto, conforme lo señala el artículo 126 del Decreto 390.

De este modo, el importador solo podrá importar tales mercancías por estos puntos habilitados, a cuyos efectos debe tener un contrato de suministro o documento que acredite la operación de importación, proporcionando en este caso, la información que solicite la DIAN; este contrato también es

exigible al titular de los puntos de ingreso y/o salida, como operador de comercio exterior.

La declaración aduanera de importación se presenta el primer día hábil del mes siguiente, para las importaciones efectuadas durante el mes anterior, conforme a las cantidades registradas en el punto habilitado, tal como lo exige el artículo 324 del Decreto 390; tratándose de gas, petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo, la declaración aduanera se presenta a más tardar el último día del segundo mes siguiente a las importaciones efectuadas durante el mes calendario anterior.

Las cantidades y el precio de la factura comercial deben corresponder a la mercancía puesta en el punto de ingreso o la efectivamente negociada.

Este es un régimen aduanero que exige el pago de los derechos e impuestos a la importación exigibles, aplicados sobre el valor en aduana determinado y teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 24 y 25 del Decreto 390.

9. Provisiones para consumo y para llevar

El Decreto 390, ajustado a lo que prevé el Convenio de Kyoto (revisado), le da el tratamiento de régimen aduanero a las provisiones para consumo y para llevar.

Como su nombre lo indica, se trata de mercancías que llegan al territorio aduanero nacional a bordo de un buque o aeronave, en su calidad de provisiones para el consumo o para la venta en esos mismos medios de transporte, a los pasajeros y a los miembros de la tripulación. También son aquellas mercancías necesarias para el normal funcionamiento de las mismas embarcaciones o aeronaves.

Las provisiones para llevar también consideran las mercancías que se embarcan durante la permanencia de los medios de transporte en el territorio aduanero nacional, para ser utilizadas durante el trayecto internacional.

Entendidas de esta manera, las mercancías que correspondan a provisiones en un medio de transporte que llega al territorio aduanero nacional, se consideran importadas y por lo tanto deben ser sometidas al régimen aduanero de importación denominado de provisiones para consumo y para llevar.

A tales efectos, el transportador debe presentar a la autoridad aduanera un registro de las provisiones que se encuentran a bordo, el que hará las veces de declaración aduanera. Tratándose de un régimen aduanero sin pago, estas mercancías no pagarán los derechos e impuestos a la importación, mientras permanezcan a bordo o en el depósito de provisiones para consumo y para llevar¹⁵⁵.

Respecto a las mercancías que se embarcan durante la permanencia de los medios de transporte en el territorio aduanero nacional, el Decreto 390 les da el tratamiento de un reaprovisionamiento; tratándose de combustibles y

155 Ver el apartado de este documento que trata sobre los depósitos de provisiones para consumo y para llevar, como lugar habilitado en su condición de operador de comercio exterior.

lubricantes para el funcionamiento del mismo medio de transporte, tal reaprovisionamiento se considera como una exportación con el cumplimiento de las formalidades aduaneras propias de la exportación definitiva, pero tramitada con un procedimiento simplificado tal como lo dispone el parágrafo 2 del artículo 354 del Decreto 390. Por su parte, las mercancías embarcadas como provisiones para consumo, se deben registrar en los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN.

Finalmente, aquellas provisiones no utilizadas, podrán destinarse al régimen de importación para el consumo con el pago de los derechos e impuestos que correspondan; o transbordarse a otros buques o aeronaves en tráfico internacional, mediante una operación especial de salida definitiva del territorio aduanero nacional.

EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

(Ver Anexo 7)

Para darle el verdadero alcance a la explicación del presente Título, es importante recordar lo que se entiende por “exportación” según el artículo 3 del Decreto 390; la exportación es sencillamente *la salida* de mercancías del territorio aduanero nacional, incluida la salida a un depósito franco.

De esta manera, una mercancía para salir del país, tendrá que ser sometida, ya sea a un régimen aduanero de exportación, o a una operación aduanera especial de salida. En cualquier caso, deberán cumplirse todas las formalidades aduaneras previstas para la salida y satisfacer los requisitos y condiciones exigidos por la norma, en especial las prohibiciones expresamente señaladas por la Ley.

A partir de este momento, se explicará lo concerniente al régimen aduanero de exportación; lo que tiene que ver con las operaciones aduaneras especiales de salida, por no corresponder a un régimen aduanero, se tratará de manera separada más adelante en este mismo texto, una vez finalizados todos los regímenes aduaneros.

Como una forma de facilitar el comercio exterior colombiano y en armonía con el Acuerdo de Facilitación de Comercio, en el párrafo 1 del artículo 331 del Decreto 390, se dejó plasmada la posibilidad de establecer un procedimiento expedito para el desaduanamiento de las mercancías perecederas y de los envíos de socorro o auxilio destinados a la exportación, lo que tendrá que ser objeto de reglamentación.

No obstante a que la definición de exportación mencionada, no distingue el tipo de mercancías a la que se refiere la salida del territorio aduanero nacional, es evidente que, al régimen aduanero de exportación, sólo podrán someterse las mercancías nacionales o las mercancías extranjeras que se encuentren en libre circulación, sin perjuicio de aquellos casos donde la exportación esté prevista como forma de finalización de un régimen aduanero. Así, una mercancía extranjera que no está en libre circulación y que permanece temporalmente en el país o inclusive, que se encuentre en depósito, sólo podrá salir del territorio aduanero nacional o del depósito en cuestión, bajo la figura del reembarque o de una reexportación¹⁵⁶, entendida esta última, como una operación aduanera especial de salida definitiva conforme a lo previsto en el artículo

156 El reembarque se produce desde un depósito temporal o desde un Centro de distribución logística internacional; la reexportación se efectúa desde un depósito aduanero o desde un depósito de provisiones para consumo o para llevar, sin perjuicio de su utilización como forma de finalización de algunos regímenes aduaneros. Las mercancías extranjeras también pueden salir de un depósito temporal para ser sometidas al régimen aduanero de transbordo, de acuerdo a lo señalado en el último inciso del artículo 97 del Decreto 390. Desde un depósito franco las mercancías extranjeras salen al exterior con un registro en los Servicios Informáticos Electrónicos.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos de la parte sustantiva

379 del Decreto 390; lo que significa que en ninguno de los dos casos, la mercancía extranjera se está sometiendo a un régimen aduanero de exportación.

Por último, en lo que tiene que ver con estas primeras generalidades, hay que recordar que con el Decreto 390 se dejó prevista la posibilidad de que la DIAN permita la presencia de observadores en la diligencia de aforo en la exportación de mercancías, en las condiciones señaladas en el artículo 183 del mismo Decreto.

Con lo anteriormente expuesto, a continuación, se pueden desarrollar las diferentes etapas que se cumplen en la exportación de las mercancías, en cuanto a las formalidades aduaneras anteriores al proceso de desaduanamiento y al desaduanamiento mismo; seguido de un resumen de los distintos regímenes de exportación.

Formalidades aduaneras previas al desaduanamiento

Es preciso entender el significado del término “desaduanamiento”, antes de explicar el alcance de las formalidades aduaneras que deben cumplirse de manera preliminar al mismo. En efecto, el desaduanamiento siempre está asociado a un régimen aduanero y de manera acertada el Decreto 390 separa las formalidades aduaneras que se surten antes y durante el mismo, para considerar las mercancías sometidas a dicho régimen.

Teniendo en cuenta las definiciones del artículo 3 del Decreto 390, el proceso de desaduanamiento en la exportación comienza con el ingreso de la mercancía al lugar de embarque o zona primaria y termina con la culminación del régimen aduanero al momento de la firma de la declaración de exportación, condición para que la declaración aduanera surja a la vida jurídica para todos los efectos¹⁵⁷.

De acuerdo con lo anterior, antes de que la mercancía ingrese al lugar de embarque, hay unas obligaciones que debe cumplir el exportador por sí mismo o a través de una agencia de aduanas; la primera es la presentación, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, de una solicitud de autorización de embarque comúnmente conocida como SAE, acompañada de sus respectivos documentos soporte¹⁵⁸.

No obstante, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo del artículo 340 del Decreto 390, sólo quien tenga la calidad de Operador Económico Autorizado, podrá presentar la SAE en el mismo lugar de embarque y no antes de que la mercancía ingrese al mismo. Esta prerrogativa corresponde a uno de los tratamientos especiales de que trata el numeral 2 del artículo 35 del Decreto 390.

La SAE queda sujeta a su aceptación de acuerdo a lo estipulado en el artículo 335 del Decreto 390; en todo caso en la misma SAE, siempre deberá indicarse la administración aduanera con jurisdicción en el lugar donde se encuentre la mercancía; a partir del momento de su aceptación, la SAE tendrá una vigencia de un (1) mes¹⁵⁹, para que se

157 Ver artículo 347 del Decreto 390.

158 Ver artículo 334 del Decreto 390.

159 Para las exportaciones fraccionadas, la SAE global, propia de los embarques parciales, podrá tener una vigencia superior a un (1) año dependiendo de un único contrato de suministro, en cuyo caso este contrato se constituye en documento soporte de la SAE global. Esta disposición contribuye de manera importante a la racionalización y facilitación

produzca no solo el ingreso de la mercancía a zona primaria, sino también el embarque de la misma, o al menos la entrega al transportador. Este término se suspende por razones de control sanitario o policivo o cuando se determine diligencia de aforo.

La SAE podrá ser modificada antes de que las mercancías ingresen al lugar de embarque; así mismo podrá ser invalidada cuando se desista de la exportación, antes de la determinación de embarque directo o aforo, o antes del embarque en casos excepcionales justificados.

Luego, el traslado de las mercancías hacia el lugar de embarque se hace con la planilla de traslado elaborada a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, vigente desde la regulación anterior – Resolución 4240 de 2000, y que se preserva en el Decreto 390 actual.

Desaduanamiento en la exportación

De nuevo hay que acudir a lo que se entiende por desaduanamiento, ya explicado en el apartado anterior sobre las formalidades aduaneras previas al mismo; reiterando que tal desaduanamiento comienza con el ingreso de las mercancías al lugar de embarque o zona primaria aduanera.

El ingreso de las mercancías al lugar de embarque debe ser reportado por el titular de la zona primaria a través de los Servicios Informáticos Electrónicos¹⁶⁰.

Surtido lo anterior, se activará la selectividad con base en el sistema de gestión de riesgos, a efectos de llevar a cabo el embarque directo o la diligencia de aforo físico o documental, el que también puede ser solicitado en la SAE. La diligencia de aforo se debe cumplir en los términos y condiciones establecidos en el artículo 342 del Decreto 390.

En algunos casos donde la situación de las mercancías lo amerite, la diligencia de aforo se puede realizar en un lugar diferente a la zona primaria aduanera, previa autorización a través de los Servicios Informáticos Electrónicos. De igual manera, el aforo podrá realizarse en las instalaciones del exportador, cuando se trate de un Operador Económico Autorizado o de un usuario de confianza, conforme a lo señalado en el numeral 3.7 del artículo 35 del Decreto 390.

La inspección simultánea también procede en el caso de las exportaciones; la que consiste en adelantar los controles de las distintas autoridades de control de manera simultánea y coordinada con la diligencia de aforo.

Como resultado de la diligencia de aforo se puede producir, la autorización del embarque de las mercancías en los eventos señalados en el numeral 1 del artículo 344 del Decreto 390; la suspensión de la autorización de embarque por solicitud de un titular de un derecho de propiedad intelectual, por orden de autoridad competente o de autoridad sanitaria; o la no autorización del embarque en los casos señalados en el numeral 3 del artículo citado. Tampoco procederá el embarque, pese a que se haya

del comercio exterior colombiano ante exportaciones masivas y continuas. Decreto 390, artículo 336, parágrafo y artículo 337.

160 El ingreso a zona primaria en los cruces de frontera o la mercancía exportada que salga con el viajero, será reportado por la DIAN.

determinado embarque directo, cuando otra autoridad de control competente, no autorice la salida de la mercancía y así haya sido informado a la DIAN.

De acuerdo con lo anterior, el paso siguiente es efectuar la operación de embarque, cuando proceda, para la salida de la mercancía fuera del territorio aduanero nacional; la aduana de salida será la indicada en la SAE, la que debe corresponder con aquella que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentre la mercancía.

No obstante, hay ocasiones en las que las mercancías deben salir por aduana diferente a aquella en donde se presentó y aceptó la SAE, en cuyo caso, en la planilla de traslado se debe dejar constancia de tal circunstancia, así como identificar la aduana por donde se embarcará la mercancía. En este orden de ideas, se trata de dos aduanas; la primera donde se tramita la SAE y la segunda por donde se embarca la mercancía.

En este caso, previa autorización y en las condiciones que establezca la DIAN, la diligencia de aforo, cuando haya lugar a ella, se podrá llevar a cabo en lugar diferente a la zona primaria o lugar de embarque, con las mercancías aún en las instalaciones del exportador. En la segunda aduana donde se producirá la salida definitiva, no se practicará aforo, siempre y cuando se presenten las circunstancias de seguridad en cuanto al buen estado de las unidades de carga y medios de transporte, el uso de dispositivos electrónicos de seguridad¹⁶¹ y que no se evidencien señales de violación o alteración.

Otra forma de facilitación de las exportaciones, es la referida a la *transferencia* de carga de exportación¹⁶², la que se presenta cuando en el modo marítimo la salida definitiva de las mercancías del territorio aduanero nacional se deba realizar por un puerto diferente al del puerto de embarque inicial, ubicados en jurisdicciones diferentes. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el puerto inicial no tenga la suficiente capacidad para el ingreso y salida de embarcaciones de gran envergadura o por la logística y rutas ya trazadas para este tipo de transporte.

A estos efectos, se debe presentar la declaración de exportación con datos definitivos o provisionales¹⁶³ en el puerto inicial¹⁶⁴ y contar con un único documento de transporte internacional que cubra todo el trayecto desde el primer puerto hasta su destino final en el exterior, lugar que debe estar claramente indicado en dicho documento. Al permitirse la presentación de la declaración de exportación en el puerto inicial, se le está dando seguridad al exportador sobre la fecha de la exportación desde el punto de vista comercial, en cuanto al pago por la venta de las mercancías y el cumplimiento de compromisos de exportación, entre otras cosas, independientemente de la fecha real

161 *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 asegurar la integridad de la carga, mediante el registro de todos los cierres y aperturas y para transmitir el posicionamiento de los mismos, permitiendo un monitoreo las veinticuatro (24) horas del día en tiempo real y con memoria de eventos. Decreto 390, artículo 3. Definición.*

162 Ver artículo 345 del Decreto 390.

163 Ver artículo 351 del Decreto 390.

164 Con esta declaración de exportación se ampara el traslado de la carga desde el puerto inicial al puerto de salida definitiva hacia el exterior.

en que la mercancía salga efectivamente del país, atribuible a la logística del transporte, con las previsiones a que haya lugar.

Para garantizar la efectividad de esta operación, el transportador internacional tiene la obligación de certificar el embarque en el puerto de embarque inicial y registrar en los Servicios Informáticos Electrónicos, la llegada al puerto de salida definitiva, así como el descargue y la transferencia de la carga al medio de transporte que saldrá hacia el exterior¹⁶⁵; de igual manera debe registrar la salida efectiva a su destino final.

En todos los casos, una vez embarcada la mercancía, el transportador internacional debe transmitir, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, la información del manifiesto de carga y de los documentos de transporte; para el efecto cuenta con un (1) día hábil siguiente al embarque. Esta información se debe surtir, no solo para los embarques autorizados en un régimen aduanero de exportación, sino también para las operaciones especiales de salida o en una operación aduanera de transbordo; esto es lo que se llama "certificación de embarque"¹⁶⁶.

De esta actuación del transportador internacional pueden resultar inconsistencias frente a la SAE, las que deben ser reportadas y podrán ser corregidas dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al reporte, so pena de que los datos de la SAE se conviertan en definitivos.

Una vez certificado el embarque, la SAE adopta la forma de declaración aduanera de exportación generada a través de los Servicios Informáticos Electrónicos; dentro de los ocho (8) días siguientes, esta declaración debe ser firmada electrónicamente por el declarante o agencia de aduanas para que se genere el número y fecha de tal declaración.

Tratándose de declaraciones de exportación fraccionadas para envíos parciales, no se requiere de la firma del declarante o agencia de aduanas para cada una de ellas. La obligación de la firma electrónica surge para la declaración aduanera consolidada¹⁶⁷.

Retomando la definición de desaduanamiento en la exportación, éste termina con la culminación del régimen aduanero, el que a su vez se da con la firma de la declaración aduanera de exportación. Queda entonces cerrado el proceso de desaduanamiento¹⁶⁸ y la declaración surge a la vida jurídica.

El Decreto 390 introduce en su artículo 350 la firmeza de la declaración aduanera de exportación, la que ocurre transcurridos tres (3) años a partir de la firma electrónica de la misma; aspecto que no se había contemplado en la legislación anterior. Dentro del

165 Si por razones de disponibilidad del medio de transporte, si es el caso, la transferencia no es inmediata, la carga debe ser trasladada a un depósito temporal del lugar de embarque de salida definitiva, en los términos señalados en el artículo 345 del Decreto 390.

166 La DIAN certifica el embarque de las mercancías objeto de exportación que salgan por los cruces de frontera o a la mano del viajero.

167 Ver artículo 349 del Decreto 390.

168 La DIAN cierra el proceso de desaduanamiento cuando se trate de exportadores ocasionales o transitorios que no tengan Registro Único Tributario – RUT –. De igual manera cerrará el proceso de desaduanamiento cuando no se firme la declaración aduanera de exportación en el plazo establecido, sin perjuicio de la sanción correspondiente.

término de firmeza, el declarante podrá corregir únicamente la información referida al precio y/o a la cantidad, en las condiciones señaladas en el artículo 352 del Decreto 390 mencionado.

La declaración aduanera de exportación también podrá ser modificada, para cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva.

Recapitulando lo expresado en los apartados anteriores respecto a la exportación de las mercancías, vale la pena retrotraer lo que el Decreto 390 considera sobre la obligación aduanera en la exportación, de conformidad con el alcance que le da en su artículo 31. En efecto, teniendo en cuenta el orden de los procesos que se cumplen para llevar a cabo una exportación, en el mismo orden va surgiendo la obligación de la que es responsable, según el caso, el exportador o declarante de las mercancías y el operador de comercio exterior, que puede ser la agencia de aduanas, el titular de la zona primaria o el transportador internacional, de acuerdo a la actividad que vaya desarrollando.

No hay obligación de pago de los derechos e impuestos a la exportación, a no ser que existan disposiciones especiales sobre la materia. Pero sí hay obligación de pago de sanciones cuando haya lugar a ello.

La obligación aduanera en la exportación también se refiere a la obtención y conservación de los documentos que soportan la operación, la presentación cuando los requiera la autoridad aduanera, y la atención de las solicitudes de información y pruebas y, en general, el cumplimiento de las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes.

Regímenes de Exportación

Teniendo en cuenta la clasificación prevista en el numeral 2 del artículo 142 del Decreto 390, los regímenes de exportación son los siguientes:

2. Regímenes de exportación
 - 2.1. Exportación a título definitivo
 - 2.1.1. Exportación definitiva
 - 2.1.2. Exportación de muestras sin valor comercial
 - 2.1.3. Exportación de café
 - 2.2. Exportación temporal
 - 2.2.1. Exportación temporal para reimportación en el mismo estado
 - 2.2.2. Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo
 - 2.3. Regímenes especiales de exportación
 - 2.3.1. Tráfico postal
 - 2.3.2. Envíos de entrega rápida o mensajería expresa
 - 2.3.3. Viajeros
 - 2.3.4. Exportación de menaje de casa
 - 2.3.5. Exportación por redes, ductos o tuberías

- *Exportación a título definitivo*

En este primer grupo se encuentran los regímenes a los que se someten las mercancías que se exportan para permanecer de manera definitiva en el exterior.

1. Exportación definitiva

Bajo este régimen aduanero, las mercancías salen exportadas para su uso o consumo en otro país, previo cumplimiento de los requisitos y exigencias de la norma, en especial atendiendo los casos de mercancías de restringida o prohibida exportación.

Para las joyas, oro, esmeraldas y demás piedras preciosas que salen exportadas a la mano del viajero, tendrán que llevarse a cabo todas las formalidades aduaneras establecidas para cumplir con el proceso de desaduanamiento en la exportación, conforme a lo señalado en los capítulos I y II del Título VII del Decreto 390; en este caso se debe relacionar en la SAE el pasaporte y el tiquete de viaje.

En lo que tiene que ver con el reaprovisionamiento de combustibles y lubricantes para el funcionamiento de las naves y aeronaves que salen del territorio aduanero nacional en rutas internacionales, ya se mencionó que este abastecimiento se considera como una exportación con el cumplimiento de las formalidades aduaneras propias de la exportación definitiva, pero tramitada con un procedimiento simplificado, tal como lo dispone el parágrafo 2 del artículo 354 del Decreto 390.

2. Exportación de muestras sin valor comercial

Las muestras son mercancías que van a permanecer de manera definitiva en el exterior, por lo que este régimen se clasifica dentro del primer grupo de exportaciones a título definitivo; la exportación debe tramitarse como un embarque único con datos definitivos; para el caso deben tenerse en cuenta las prohibiciones expresamente señaladas en el artículo 356 del Decreto 390.

El artículo 355 del mismo Decreto 390, estipula un cupo de diez mil dólares (USD 10.000) anual en términos FOB¹⁶⁹; a no ser que se trate de un exportador calificado y reconocido como de confianza o un exportador que tenga la calidad de Operador Económico Autorizado, en cuyo caso el cupo aumenta a treinta mil dólares (USD 30.000) anuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Decreto 390 citado.

Bajo este régimen aduanero de exportación, deben ser declaradas las muestras sin valor comercial que se exportan a la mano del viajero, para ser destinadas a ferias, exposiciones o congresos, cumpliendo las formalidades aduaneras propias del régimen.

¹⁶⁹ Las exportaciones de muestras realizadas por la Federación Nacional de Cafeteros o por PROCOLOMBIA, no están sujetas a este monto. Decreto 390, artículo 355, parágrafo.

3. Exportación de café

Este es el último régimen aduanero de exportación que se encuentra dentro del primer grupo de exportaciones a título definitivo¹⁷⁰.

Hay que destacar que las exportaciones de café en Colombia, sólo las pueden hacer, ya sea la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o los exportadores registrados ante la misma Federación; pero cumpliendo con los estándares de calidad exigidos por el Comité Nacional de Cafeteros, con sujeción al pago de la contribución cafetera establecida y efectuada la respectiva retención.

Las inspecciones cafeteras, establecidas por la Federación Nacional de Cafeteros, son las que liquidan y verifican el pago de la contribución cafetera, aseguran la calidad del café exportado y emiten el certificado de repeso, entre otras actividades.

La contribución cafetera, la constancia de pago de la retención, así como el certificado de repeso, deben presentarse al momento del embarque de las mercancías y se constituyen en documentos soporte de la SAE y declaración aduanera respectiva.

Para el transporte del café objeto de exportación, hay que cumplir con lo consignado en los artículos 358 y 359 del Decreto 390; a estos efectos se debe resaltar que el transporte debe estar amparado con una guía de tránsito expedida y elaborada por la Federación Nacional de Cafeteros o ALMA-CAFÉ S.A.¹⁷¹.

Por último, se debe tener en cuenta que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 361 del Decreto 390, se permite embarcar café tostado hasta 50 kilogramos en aeronaves y hasta 200 kilogramos en barcos, por cada viaje. De igual manera, los viajeros con destino al exterior, podrán llevar hasta 10 kilogramos de café tostado o 5 kilogramos de café soluble por persona en cada viaje.

- *Exportación temporal*

Se tiene aquí el segundo grupo de regímenes de exportación, aplicables cuando las mercancías no van a permanecer de manera definitiva en el exterior y deben retornar al territorio aduanero nacional bajo el mismo estado o después de una operación de perfeccionamiento¹⁷².

1. Exportación temporal para reimportación en el mismo estado.

Este régimen aduanero de exportación es el que le antecede al régimen aduanero de importación denominado "Reimportación en el mismo esta-

170 No obstante, se pueden hacer exportaciones temporales de café para tostado, o para procesos en sus diferentes estados o de empaque, para su posterior reimportación al territorio aduanero nacional. Decreto 390, artículo 366, tercer inciso.

171 Se exceptúan de la obligación de guía de tránsito, las exportaciones de pequeñas cantidades de café que no superen los sesenta (60) kilos de café verde o su equivalente en café tostado o café soluble. Decreto 390, artículo 359.

172 Ver nota de pie de página número 97 del presente documento.

do”, según el cual, las mercancías vuelven para permanecer de manera definitiva en el territorio aduanero nacional.

Las mercancías salen del país para un fin determinado, por ejemplo, para prestación de servicios, contratos de obra, participación en competencias, exhibición, espectáculos, entre otros. La intención es retornarlas sin que hayan sufrido modificación alguna, salvo el deterioro normal por uso, después de un (1) año de permanencia en el exterior y máximo tres (3) años en casos de prórrogas¹⁷³.

Tratándose de bienes que formen parte del patrimonio cultural de la Nación, podrán ser exportados temporalmente hasta por tres (3) años, con la constitución de garantía específica del 150% del valor FOB. Si tales bienes salen a la mano del viajero, se debe tramitar una SAE relacionando además de los documentos previstos en el artículo 334 del Decreto 390, el pasaporte, el tiquete de viaje y el pasabordo.

Para poder ser sometidas a este régimen de exportación temporal, las mercancías deben ser susceptibles de identificación plena a efectos del control al momento de su reimportación.

Para estos efectos, se debe presentar una SAE en la forma prevista para la exportación definitiva, con embarque único y datos definitivos; a no ser que se trate de mercancías que se exportan en consignación, en cuyo caso los datos de la SAE podrán ser provisionales.

Este régimen de exportación, por ser temporal, debe finalizar, principalmente, con la reimportación de las mercancías en el mismo estado¹⁷⁴; igualmente finaliza con la exportación definitiva, cuando, por ejemplo, las mercancías exportadas en consignación se venden en el exterior y se quedan definitivamente en ese lugar; o, por último, puede finalizar por destrucción de la mercancía con las debidas comprobaciones.

2. Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.

Este también es un régimen de exportación que le antecede al régimen aduanero de importación definitiva llamado “Reimportación por perfeccionamiento pasivo”; entendiéndose por perfeccionamiento pasivo, una operación de perfeccionamiento¹⁷⁵ según la cual, las mercancías exportadas son

173 La permanencia podrá ser hasta por el término de modificación de un contrato de construcción de obra pública o privada en el exterior, y 6 meses más. Si se trata de un contrato de “leasing” de exportación, la permanencia será por el término de duración del contrato y 6 meses más según el artículo 2.2.1.2.3 del Decreto 2555 de 2010.

174 La reimportación la puede hacer una persona diferente a la que realizó la exportación temporal con acreditación de la operación comercial que dio lugar a este cambio. Decreto 390, artículo 364, párrafo.

175 El primer inciso del artículo 366 señala que las mercancías salen temporalmente del territorio aduanero nacional para ser sometidas a una operación de perfeccionamiento; esta sola mención es suficiente para entender, de conformidad con lo definido en el artículo 3 del Decreto 390, que la operación de perfeccionamiento cubre la transformación, elaboración, manufactura, procesamiento, o reparación de las mercancías exportadas que

transformadas en un proceso de elaboración o manufactura, o sencillamente reparadas, en el exterior.

Cuando se trate de una exportación temporal de mercancías para su reparación, éstas deben ser susceptibles de identificación a efectos del control al momento de su reimportación.

Al igual que para el régimen de exportación temporal para reimportación en el mismo estado, en este caso la SAE debe tramitarse con embarque único y datos definitivos.

La operación de perfeccionamiento debe cumplirse en un plazo de un (1) año contado a partir de la fecha de certificación del embarque en la exportación temporal, el que podrá ser prorrogado, de acuerdo con la operación de perfeccionamiento que se realice, hasta por un término de dos (2) años.

Primordialmente, este régimen aduanero debe finalizar con la reimportación del producto compensador¹⁷⁶; igualmente puede finalizar con la exportación definitiva, con la reimportación en el mismo estado si no se pudo llevar a cabo la operación de perfeccionamiento o con la destrucción de la mercancía en el exterior debidamente comprobada.

La reimportación la puede hacer una persona diferente a la que realizó la exportación temporal para perfeccionamiento pasivo, con acreditación de la operación comercial que dio lugar a este cambio; en aplicación de lo previsto en el artículo 368 del Decreto 390.

- *Regímenes especiales de exportación*

1. Tráfico postal

Al igual que sucedió para las importaciones, resultó necesario separar la exportación de envíos en dos regímenes aduaneros; el de tráfico postal y el de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; en el primer caso, se trata del operador postal oficial o concesionario de correos y en el segundo, son los privados u operadores de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

Bajo el régimen aduanero de exportación de tráfico postal, salen hacia el exterior con el cumplimiento de todos los requisitos del régimen, los envíos de correspondencia y encomiendas, con un valor que no supere los cinco mil (USD 5.000) dólares y un peso máximo de treinta (30) kilos o de cincuenta (50) kilos cuando existan acuerdos de intercambio recíproco con Colombia.

En este caso la SAE se debe tramitar con embarque único y datos definitivos¹⁷⁷.

luego serán objeto de reimportación. Así las cosas, de ninguna manera podría interpretarse que el citado artículo 366 se refiere únicamente a la reparación.

176 Ver nota de pie de página número 98 del presente documento.

177 No tienen la obligación de presentar SAE y declaración aduanera de exportación, los envíos de cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, cecogramas y periódicos que salen del territorio aduanero nacional. En este caso

2. Envíos de entrega rápida o mensajería expresa

Bajo el presente régimen aduanero, el operador de envíos de entrega rápida o mensajería expresa puede exportar documentos, materiales impresos, paquetes u otras mercancías definidos en el documento de transporte, presentando una SAE con embarque único y datos definitivos¹⁷⁸ y cumpliendo con el trámite previsto en el artículo 373 del Decreto 390.

3. Viajeros

Hay un avance en el Decreto 390 respecto a lo normado en el Decreto 2685 de 1999 en el tema de viajeros; es así por cuanto la regulación aduanera anterior solo se ocupaba de las exportaciones temporales realizadas por los viajeros como una modalidad de exportación, según la cual, los viajeros que salieran del país podían llevar consigo las mercancías nacionales o nacionalizadas que iban a reimportar a su regreso en el mismo estado, sin pago de tributos; de esta manera quedaban por fuera otros aspectos que había que darles piso legal.

Es por eso que el artículo 374 del Decreto 390, le da un mayor alcance al régimen de “Exportaciones realizadas por viajeros”; trata también de los viajeros residentes en el exterior que, al momento de su llegada a Colombia, ingresen de manera temporal aquellos artículos para su uso personal o profesional, que luego deben reexportar con la declaración de equipajes.

El Decreto 390 también se ocupa de aquellas mercancías que pueden ser exportadas a la mano del viajero, ya sea de manera definitiva o temporal¹⁷⁹; en cuyo caso, posteriormente, podrán reimportarse o someterse al régimen aduanero de importación de viajeros, sin que se cause el pago de tributo único o de los derechos e impuestos a la importación. A estos efectos se debe dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 374 del Decreto 390.

En este contexto regula la exportación de muestras sin valor comercial que lleve el viajero a la mano como equipaje acompañado.

Por último, introduce la posibilidad de que el equipaje no acompañado pueda exportarse un (1) mes antes de la salida del viajero o cuatro (4) meses después de la misma fecha.

se embarcan con el manifiesto de tráfico postal que hará las veces de declaración aduanera de exportación, sin que tampoco sean objeto de la diligencia de aforo. Decreto 390, artículo 369, parágrafo y artículo 370.

178 No tienen la obligación de presentar SAE ni declaración aduanera de exportación, la correspondencia y documentos de la categoría 1 de que trata el artículo 286 del Decreto 390, que salen del territorio aduanero nacional. En este caso se embarcan con el manifiesto de envíos de entrega rápida o de mensajería expresa, sin que tampoco sean objeto de la diligencia de aforo. Decreto 390, artículo 373, parágrafo.

179 La DIAN establecerá las condiciones y tipo de mercancías que se someten al régimen de exportación temporal o definitiva que salen a la mano del viajero, únicamente como equipaje acompañado, con la presentación de una SAE.

4. Exportación de menaje de casa

Bajo este régimen aduanero se debe someter el menaje de casa de los residentes en el país que salen para establecer su residencia en el exterior, en las condiciones previstas en el artículo 375 del Decreto 390; pero en todo caso, tramitando una SAE con embarque único y datos definitivos. El menaje puede ser exportado antes o después de la salida de su propietario.

5. Exportación por redes, ductos o tuberías

Al igual que se hizo para las importaciones, el régimen aduanero de exportación se denomina por el medio portante de las mercancías y no por el tipo de éstas. La razón, para darle una mayor cobertura a cualquier tipo de mercancías que se puedan exportar a futuro por estos medios.

En la actualidad, se trata de energía eléctrica, gas, petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo.

En este caso, el exportador como declarante, debe utilizar un punto de salida que tendrá un titular. Para poder habilitar el punto de salida como operador de comercio exterior, el titular debe ser una persona jurídica que cumpla con los requisitos y obligaciones previstas en el Decreto 390 a estos efectos.

Por su parte, el declarante, debe registrar en los Servicios Informáticos Electrónicos, la información del contrato de suministro.

La exportación también puede hacerse utilizando el territorio de otro u otros países para el transporte, mediante acuerdo suscrito con los mismos; desde dicho territorio se realiza el embarque, presentando posteriormente la declaración aduanera de exportación con datos definitivos, con el cumplimiento de las formalidades previstas en los artículos 377 y 378 del Decreto 390.

De manera recíproca, y con sujeción a un acuerdo entre países, las mercancías que ingresan por un punto de ingreso habilitado, también pueden ser transportadas a través del territorio aduanero nacional, por redes, ductos o tuberías, para ser embarcadas con destino a terceros países con el debido registro en el punto de salida respectivo; en este caso no se trata de una exportación desde el territorio aduanero nacional, sino de una operación aduanera de transporte de acuerdo a lo establecido en el artículo 428 del Decreto 390.

RÉGIMEN DE DEPÓSITO ADUANERO

(Ver Anexo 8)

Aspectos generales

Esta es una figura de avanzada que no existía en la regulación aduanera colombiana anterior y que introduce el Decreto 390 en armonía con lo dispuesto en el Convenio de Kyoto revisado.

La aplicación de este régimen se basa en dos componentes: El cumplimiento de las formalidades aduaneras propias del régimen aduanero como tal, y el área que tendrá que ser habilitada para la permanencia de las mercancías. El régimen aduanero exige una declaración aduanera y en consecuencia un declarante; y el área o lugar, requiere de un titular para poder otorgar la habilitación como operador de comercio exterior que, en todo caso, será a una persona jurídica que cumpla con los requisitos exigidos de manera general en el artículo 45 del Decreto 390 y de manera específica en el artículo 96 por disposición del artículo 106 del mismo decreto; con la constitución de las garantías de que trata el artículo 92 del citado Decreto 390.

De esta manera, si se trae lo que se establece como obligación aduanera para el régimen de depósito aduanero¹⁸⁰, se observa que los responsables de esta obligación aduanera son, el declarante de un lado, y el operador de comercio exterior, de otro; que, para el caso, este último es el titular de la habilitación del depósito y la agencia de aduanas cuando intervenga.

A efectos de la comprensión de este nuevo régimen, lo primero que se debe tener absolutamente claro es que éste no es un régimen de importación; es un régimen aduanero que permite el almacenamiento de las mercancías importadas sin que haya lugar al pago de los derechos e impuestos, es decir, pertenece a la categoría de los regímenes aduaneros sin pago.

Su principal finalidad es el almacenamiento de mercancías extranjeras y su preparación para su utilización o distribución ya sea en el territorio aduanero nacional o fuera del mismo; abre muchas posibilidades que pueden ser exploradas en el marco de lo que se ha regulado en el Decreto 390 y así se podría convertir en una buena opción para las empresas desde el punto de vista del "cash flow" y disponibilidad de las mercancías en el momento apropiado.

¹⁸⁰ Comprende la presentación de la declaración aduanera, la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, su presentación cuando los requiera la autoridad aduanera, la entrega de la mercancía al depósito aduanero, atender las solicitudes de información y pruebas y, en general, cumplir con las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes. Son responsables de la obligación aduanera: el declarante y el operador de comercio exterior, por las obligaciones derivadas de su intervención. Decreto 390, artículo 32, numeral 2.

Mientras las mercancías permanezcan en el depósito aduanero, mantienen su “*status*” de extranjeras; aún después de autorizado el régimen; de ahí que tales mercancías no se consideren en libre circulación y sigan bajo el control de la aduana.

El artículo 103 del decreto 390 exige que las mercancías allí almacenadas, únicamente puedan someterse a las operaciones de conservación, manipulación, empaque, reempaque, clasificación, limpieza, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcación, colocación de leyendas de información comercial, separación de bultos, preparación para la distribución y mejoramiento de la presentación, siempre y cuando no se altere o modifique la naturaleza de la mercancía o no afecte la base gravable.

De esta manera, en tales depósitos no se podrán llevar a cabo operaciones de perfeccionamiento, mantenimiento o acondicionamiento. Es en este sentido que el mismo artículo 103 dispone que, tratándose de depósitos aeronáuticos, las operaciones de reparación, mantenimiento, acondicionamiento, asistencia y operación de las aeronaves, se hagan fuera del depósito aduanero.

En este aspecto hay perfecta alineación con lo dispuesto en la Norma 10 del Capítulo 1 del Anexo Específico D, del Convenio de Kyoto revisado, respecto de las operaciones permitidas en tales depósitos.

El término de almacenamiento es de un (1) año prorrogable hasta por un término igual. A este término no están sujetos los depósitos aeronáuticos ni los depósitos culturales y artísticos en los que no existe término de permanencia.

El Decreto 390 dispone que los depósitos aduaneros puedan ser habilitados para almacenar mercancías de cualquier persona que tenga derecho a disponer de las mismas, en cuyo caso se entenderá que son públicos; o para almacenar mercancías únicamente del titular de la habilitación o de sus filiales o subsidiarias, configurándose así en un depósito privado.

Dentro de estos depósitos aduaneros se encuentran los depósitos aeronáuticos habilitados a las empresas de transporte aéreo¹⁸¹ para el almacenamiento de material aeronáutico¹⁸²; los depósitos para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en las condiciones previstas en el artículo 105 del Decreto 390; y los depósitos culturales o artísticos que no son más que los habilitados a las galerías y museos para el almacenamiento de los bienes artísticos de procedencia extranjera.

Formalidades aduaneras previas al desaduanamiento

Para el régimen de depósito aduanero también aplica el concepto de desaduanamiento; en cuyo caso se entiende que el mismo comienza con la presentación de la declaración aduanera de depósito, hasta la culminación del régimen con la autorización del mismo, como condición para considerar las mercancías sometidas al régimen de depósito aduanero.

181 El Decreto 390 no hizo distinción alguna respecto a si se trata de empresas nacionales o extranjeras; sin embargo, para estas últimas, se advierte que la habilitación queda condicionada a la existencia de una sucursal o subsidiaria de la misma en el territorio aduanero nacional.

182 Ver párrafo del artículo 107 del Decreto 390.

Dado que a este régimen se someten las mercancías importadas, entendiendo la importación como la simple introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional, dichas mercancías, antes de ser sometidas al régimen de depósito aduanero, deben cumplir con todas las formalidades aduaneras de carga que se surten en el lugar de arribo, conforme lo establecen los artículos 184 y siguientes del Decreto 390.

El artículo 209 del Decreto citado, en su numeral 2, exige que, dentro de los plazos señalados en el mismo numeral, la carga o la mercancía deba ser entregada por el transportador, el agente de carga internacional o el puerto, al declarante o a una agencia de aduanas. Es así, porque la mercancía se ha sometido al régimen aduanero de depósito aduanero en el lugar de arribo¹⁸³.

Dentro de estos mismos plazos se debe obtener la autorización del régimen, so pena de que el transportador, el agente de carga internacional o el puerto, dentro de los dos (2) días siguientes al vencimiento del plazo de entrega, dispongan el traslado de la mercancía a un depósito temporal ubicado en el mismo lugar de arribo o en la misma jurisdicción¹⁸⁴. Desde el depósito temporal, por ningún motivo, se podrá trasladar la mercancía a un depósito aduanero.

De acuerdo a lo anterior, la lógica del proceso es: El transportador, el agente de carga internacional o el puerto, entregan la mercancía al declarante o a la agencia de aduanas; y a su vez, el declarante o la agencia de aduanas, hacen su entrega al depósito aduanero; esta es la razón por la que en el numeral 8 del artículo 62 del Decreto 390, se ha establecido una nueva obligación para las agencias de aduana referida a la gestión del traslado al depósito aduanero, de las mercancías sometidas al régimen de depósito aduanero.

Formalidades aduaneras propias del desaduanamiento

Teniendo en cuenta que el desaduanamiento comienza con la presentación de la declaración aduanera de depósito, es importante considerar que la misma debe ser presentada en el lugar de arribo en la oportunidad prevista en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390; sin perjuicio de que también pueda ser presentada de manera anticipada con una antelación no superior a quince (15) días calendario a la llegada del medio de transporte, buscando agilizar de esta manera la operación de comercio exterior.

Es requisito indispensable para someter las mercancías al régimen de depósito aduanero, que las mismas no hayan sido sometidas a otro régimen aduanero; en el único

183 En este caso, en el mismo numeral 2 del artículo 209, se amplía el plazo de entrega en un (1) día tratándose del modo aéreo.

184 Tratándose del modo terrestre, el transportador debe llevar la carga a un depósito temporal determinado por el consignatario o por el mismo transportador, dentro de las tres (3) horas siguientes al vencimiento del plazo señalado en el numeral 2.3 del artículo 209 del Decreto 390.

caso que se permite es cuando el declarante sea un Operador Económico Autorizado y las mercancías hayan finalizado un régimen aduanero de tránsito¹⁸⁵.

La declaración aduanera está sujeta a su aceptación, conforme a lo previsto en el artículo 384 del Decreto 390; de manera especial que se cuente con los documentos soporte de que trata el artículo 383 del mismo decreto¹⁸⁶. Es de advertir que la aceptación debe producirse dentro de los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 209; en consecuencia, el rechazo no suspende el término de permanencia en el lugar de arribo.

Con la aceptación de la declaración, se activa la selectividad para determinar si hay diligencia de revisión o la autorización automática del régimen. De presentarse diligencia de revisión, se suspende el término de permanencia en el lugar de arribo previsto en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390, mientras dure la diligencia.

A efectos prácticos no hay diligencia de aforo, porque la misma está prevista para los regímenes de importación y exportación; además por definición, el aforo aplica sobre las mercancías para asegurar la correcta determinación de los derechos e impuestos de un lado y el cumplimiento de la legislación aduanera, de otro; de allí resulta la autorización del levante en el caso de las importaciones o del embarque en el caso de las exportaciones.

Tratándose del régimen de depósito aduanero o de tránsito, la verificación se hace sobre la carga fundamentalmente y sobre los requisitos del régimen, sin perjuicio de que también se haga sobre la mercancía por factores de riesgo; no hay levante, simplemente autorización del régimen; además, en estos regímenes no se exigen los aspectos relativos a técnica aduanera como son los de valoración aduanera, origen o clasificación arancelaria.

En la diligencia de revisión se confronta lo declarado frente al contenido de los documentos soporte y la mercancía. De existir conformidad se autoriza el régimen; también procede la suspensión de la diligencia de revisión por presunción de piratería o marca falsa o por orden de autoridad sanitaria o competente; no se autoriza el régimen de presentarse inconsistencias, sujeto a la corrección de los errores u omisiones dentro del término de permanencia en el lugar de arribo, sin sanción; finalmente se aprehende mercancía diferente, los excesos o la mercancía de prohibida importación¹⁸⁷.

La diligencia de revisión se realiza sin perjuicio de que también se cumpla la inspección simultánea por parte de otras autoridades de control.

Con la autorización del régimen culmina el proceso de desaduanamiento; y solo en este momento, las mercancías deben ser trasladadas al depósito aduanero amparadas con la declaración aduanera respectiva.

185 Ver numeral 2.4 del artículo 35 del Decreto 390.

186 Los certificados de inspección sanitaria y fitosanitarios y demás certificados de inspección, deben obtenerse durante la diligencia de revisión y siempre antes de la autorización del régimen. Decreto 390, artículo 383, parágrafo 2.

187 La aprehensión también se da para mercancía diferente o en exceso encontradas al momento de la recepción en el depósito aduanero. Decreto 390, artículo 387, último inciso.

Formalidades aduaneras posteriores al desaduanamiento

A los efectos señalados en el apartado anterior, el declarante o la agencia de aduanas, debe trasladar la mercancía en un plazo no mayor a los dos (2) días contados a partir de la autorización del régimen; dado lo corto del plazo, el depósito aduanero debe encontrarse en el mismo lugar de arribo o en la misma jurisdicción del lugar de arribo.

La recepción de la carga o de las mercancías en el depósito aduanero, se debe llevar a cabo conforme a lo previsto en el artículo 210 del Decreto 390.

En consecuencia, se debe verificar, dentro del depósito aduanero, la cantidad y el estado de los bultos, los dispositivos electrónicos de seguridad, el peso y la naturaleza de las mercancías, frente a lo consignado en la declaración aduanera.

A continuación, se debe elaborar la correspondiente planilla de recepción a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, dentro de las doce (12) horas siguientes a la fecha y hora real en que la carga queda a disposición del depósito¹⁸⁸, con el fin de dejar registrado en la misma el resultado de la verificación efectuada.

Desde el depósito aduanero donde fueron recibidas las mercancías, éstas pueden ser transferidas a otro depósito aduanero de la misma jurisdicción en casos excepcionales, o ser sometidas a una operación aduanera especial de salida para procesos de reparación o mantenimiento, únicamente cuando se trate de depósitos aduaneros aeronáuticos o culturales o artísticos.

Las mercancías extranjeras que permanecen en el depósito aduanero, pueden ser sometidas a un régimen aduanero de importación al territorio aduanero nacional, o a una reexportación en las condiciones previstas en el artículo 379 del Decreto 390; queda así finalizado el régimen de depósito aduanero; si se trata del cambio de régimen, se debe modificar la declaración aduanera.

Vencido el término de almacenamiento sin que las mercancías se hayan sometido a un régimen aduanero de importación o a la reexportación, éstas quedarán en abandono legal, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 211 de Decreto 390.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA
Aspectos didácticos de la parte sustantiva

¹⁸⁸ Para grandes volúmenes de carga o carga a granel, el plazo máximo será de cinco (5) días calendario. Decreto 390, artículo 387.

TRÁNSITO DE MERCANCÍAS

Este es el cuarto y último régimen aduanero general de que trata el Decreto 390; el que a su vez se divide en tres regímenes específicos: El tránsito aduanero, el cabotaje y el transbordo.

Es importante tener en cuenta que los regímenes aduaneros de tránsito corresponden a la categoría de los regímenes sin pago de los derechos e impuestos, mientras las mercancías estén sometidas a los mismos.

El *tránsito aduanero* es propio del transporte terrestre o ferroviario; este último a propósito de las políticas del Gobierno Nacional de recuperar las vías férreas del País para disminuir los costos de traslado de la carga. Este régimen aduanero se cumple dentro del territorio aduanero nacional, siempre desde una aduana de partida a otra de destino. El Decreto 390 exige que el tránsito aduanero sólo se origine en el lugar de arribo¹⁸⁹.

El *cabotaje* es propio del transporte aéreo, marítimo o fluvial; se cumple dentro del territorio aduanero nacional¹⁹⁰ siempre desde un aeropuerto o puerto marítimo o fluvial, de partida a otro de llegada o destino. El Decreto 390 exige que la operación de cabotaje se realice siempre en un medio de transporte distinto de aquel dónde arribaron las mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional.

El *transbordo* es el régimen aduanero con el cual se opera, bajo control de la aduana, la transferencia de mercancías desde el medio de transporte en el que han llegado desde el exterior al territorio aduanero nacional, a otro medio de transporte que sale desde el mismo territorio aduanero nacional hacia otro país. El Decreto 390, en armonía con lo dispuesto en el Capítulo 2 del Anexo específico E del convenio de Kyoto revisado, exige que esta operación se efectúe dentro de una misma oficina aduanera que se constituye, a la vez, en oficina de entrada y en oficina de salida¹⁹¹.

Los comentarios sobre cada uno de estos regímenes aduaneros, se irán haciendo de manera simultánea, teniendo en cuenta los aspectos comunes que el citado decreto 390 introduce para el sometimiento de las mercancías a cualquiera de ellos y las etapas que se deben surtir para la solicitud, autorización, ejecución y finalización de la operación y del régimen en cada caso.

189 Ver situaciones especiales en tránsito aduanero creadas por el Decreto 2147 de 2016 en lo atinente a zonas francas.

190 No obstante, el artículo 444 del mismo Decreto 390, permite para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que ingresen mercancías bajo el régimen de cabotaje para su transporte a otros puertos extranjeros, cumpliendo lo previsto en la sección II del capítulo II del título IX del mismo Decreto.

191 El traslado de la mercancía objeto de transbordo, de un puerto a otro dentro de la misma jurisdicción aduanera, para su salida al exterior, no rompe con este principio. Para el efecto, el transportador debe solicitar autorización una vez se presente el aviso de llegada.

En primer lugar, se debe considerar que el tránsito como régimen aduanero, sólo aplica para mercancías extranjeras o producidas con componentes extranjeros¹⁹², que se encuentran bajo control de la aduana, siempre y cuando no se trate de mercancías de prohibida importación según lo estipulado en el artículo 391 del Decreto 390.

Para el sometimiento de las mercancías a estos regímenes, siempre se requerirá de una autorización de la autoridad aduanera; para ello es requisito indispensable que el régimen de tránsito no esté precedido de otro régimen aduanero. En el régimen de tránsito aduanero se exige el uso de dispositivos electrónicos de seguridad¹⁹³. Tales dispositivos no son obligatorios cuando se trate de operaciones de tránsito en los modos de transporte aéreo, marítimo y fluvial o cuando no sea posible ponerlos, por razones de peso, volumen, características especiales, tamaño de los bultos o tipo de mercancía, atendiendo lo que disponga la DIAN, aspecto que debe ser reglamentado; la colocación de los dispositivos electrónicos de seguridad está a cargo del declarante.

El tránsito no está permitido desde una zona de régimen aduanero especial al resto del territorio nacional o a una zona franca; sin embargo, el artículo 103 del Decreto 2147 de 2016 establece que, *“... Cuando el lugar de arribo esté ubicado en una zona de régimen aduanero especial, solo se autorizará el tránsito o la operación aduanera de transporte, cuando la mercancía esté consignada o endosada a un usuario industrial.”*

Sin embargo, el tránsito aduanero a una zona de régimen aduanero especial, si puede ser autorizado, cuando las mercancías arriben al territorio aduanero nacional por jurisdicción aduanera diferente a la de la zona¹⁹⁴.

La noción de desaduanamiento también está presente en los regímenes de tránsito; para el efecto, se entiende como el cumplimiento de todas las formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías puedan ser sometidas a tales regímenes, en cuyo caso, el desaduanamiento comienza con la presentación de la declaración aduanera de tránsito, hasta la culminación del régimen, pasando por todas las etapas intermedias de autorización y ejecución de la operación.

De esta manera, en el tránsito siempre habrá una declaración del régimen, independientemente de la forma que exija la DIAN para el efecto y por lo tanto habrá también un declarante; además existirá una persona que ejecutará la operación de transporte, llamada transportador.

En lo que tiene que ver con la obligación aduanera, el numeral 1 del artículo 32 del Decreto 390 señala claramente y de forma coherente con la noción de desaduanamiento,

192 La producción con componentes extranjeros es alusiva a las mercancías que se encuentran en zona franca y se trasladan desde la misma hasta el lugar de embarque con destino a otros países, cuando se encuentran en jurisdicción aduanera diferente; en este caso tales mercancías se deben someter al régimen de tránsito con la presentación de una declaración aduanera. Decreto 2147 de 2016, artículo 110.

Así mismo, cuando se trasladen mercancías extranjeras o con componentes extranjeros, desde una zona franca hasta otra zona franca, o un depósito franco o de provisiones para consumo o para llevar, ubicado en una jurisdicción aduanera diferente, se someterán al régimen de tránsito aduanero o cabotaje, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 110 del Decreto 2147 citado. Decreto 2147 de 2016, artículo 118.

193 Ver nota de pie de página número 161 del presente documento.

194 Ver numeral 2 de artículo 393 y artículo 460 del Decreto 390.

que tal obligación comprende la presentación de la declaración aduanera, la ejecución de la operación y la finalización del régimen aduanero; así mismo comprende la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, su presentación cuando se requieran, y la atención de las solicitudes de información y pruebas, así como el cumplimiento de las exigencias de la norma.

De acuerdo con lo afirmado, existen entonces los siguientes obligados aduaneros: El importador y el transportador, quienes, dependiendo del régimen de tránsito, pueden asumir el rol de declarante; y la agencia de aduanas y el transportador, como operadores de comercio exterior, quienes responden por las obligaciones derivadas de su actuación¹⁹⁵.

En resumen, el régimen de tránsito siempre exige la actuación de un declarante y de un transportador, y cada cual responde por sus acciones.

El declarante en el tránsito aduanero es el importador¹⁹⁶; en el régimen de transbordo es el transportador internacional¹⁹⁷; y en el cabotaje es el transportador nacional¹⁹⁸.

Por su parte, la ejecución de la operación de tránsito estará a cargo del transportador nacional en el tránsito aduanero y en el cabotaje; y del transportador internacional en el transbordo.

Para poder responder por sus obligaciones, cada cual, declarante y transportador, deben tener constituida una garantía, así:

- Para el importador como declarante, es específica del ciento cincuenta por ciento (150%) del valor de los derechos e impuestos a la importación. Cuando el usuario de zona franca actúe como importador o declarante, debe constituir garantías específicas cumpliendo con el procedimiento que para el efecto establece la regulación aduanera, de acuerdo a lo señalado en el artículo 88 del Decreto 2147 de 2016; el usuario industrial o el declarante, en el tránsito aduanero, debe constituir una garantía por un monto equivalente a ciento cincuenta por ciento (150%) del valor de los derechos e impuestos a la importación, para respaldar el pago de los derechos e impuestos a la importación y las sanciones, cuando a ello hubiere lugar, y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen, conforme lo señala el artículo 110 del Decreto 2147 de 2016.
- Para la agencia de aduanas que actúe en representación del declarante, es la garantía global constituida con motivo de su autorización como operador de comercio exterior.

195 Las agencias de aduana tienen definido su ámbito de responsabilidad y sus obligaciones especiales, en los artículos 57 y 62 del Decreto 390. Por su parte el artículo 66 del mismo Decreto citado define la naturaleza del transportador y el artículo 71 establece sus obligaciones.

196 El artículo 1 del Decreto 2147 de 2016 en lo que tiene que ver con el "Régimen de tránsito en movimientos de mercancía de zona franca", en su último inciso dice que "El usuario de zona franca, según corresponda, actuará como declarante en el régimen de tránsito".

197 Ver numeral 1.17 del artículo 71 del Decreto 390.

198 Ver numeral 2.5 del artículo 71 del Decreto 390.

- Para el transportador nacional que ejecute la operación de tránsito aduanero, será una garantía global de veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario –UVT -.
- Para el transportador que declare y ejecute el cabotaje, es una garantía global de veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario – UVT. Si son cabotajes fluviales en la zona de frontera, se podrán constituir garantías específicas del cinco por ciento (5%) del valor FOB de las mercancías sin que sobrepase las 100.000 Unidades de Valor Tributario –UVT-.
- Para el transportador internacional que declare y ejecute el transbordo, no hay constitución de garantías.

Dado que los regímenes de tránsito aplican para las mercancías extranjeras importadas, las mismas, antes de ser sometidas a uno de estos regímenes, siempre deberán cumplir con todas las formalidades aduaneras de cada una de las etapas de carga que se surten en el lugar de arribo, conforme lo establecen los artículos 184 y siguientes del Decreto 390.

Al respecto, el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390 citado, exige que, dentro de los plazos señalados en el mismo numeral, la carga o la mercancía deba ser entregada por el transportador internacional, por el agente de carga internacional o por el puerto, al declarante o a una agencia de aduanas. Es así, porque la mercancía se somete al régimen aduanero de tránsito en el lugar de arribo¹⁹⁹.

Dentro de estos mismos plazos se debe obtener la autorización del régimen, so pena de que el transportador, el agente de carga internacional o el puerto, dentro de los dos (2) días siguientes al vencimiento del plazo de entrega, dispongan el traslado de la mercancía a un depósito temporal ubicado en el mismo lugar de arribo o en la misma jurisdicción²⁰⁰. Desde el depósito temporal no puede originarse el régimen de tránsito, salvo que se trate de mercancías consignadas a un usuario industrial de zona franca en cuyo caso hay que tener en cuenta lo previsto en el párrafo 1 del artículo 100 del Decreto 2147 de 2016.

El tránsito aduanero sólo se autoriza para las mercancías consignadas o endosadas en propiedad o en procuración a la Nación, a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas; a un titular de un depósito temporal privado o a un importador reconocido como de confianza por la DIAN, quien podrá declarar el régimen de tránsito sin restricciones de aduana de partida o de lugar de destino, siempre y cuando el lugar esté habilitado, tal como lo dispone el numeral 3.9 del artículo 35 del Decreto 390.

La autorización del régimen de tránsito aduanero también se podrá otorgar cuando se trate de unidades funcionales y, como ya se mencionó, cuando las mercancías arriben al territorio aduanero nacional por una jurisdicción aduanera diferente a la de una zona de régimen aduanero especial.

199 La ampliación del plazo de entrega en un (1) día en el modo aéreo de que trata el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390, no aplica en el caso del régimen de tránsito.

200 Tratándose del modo terrestre, el transportador debe llevar la carga a un depósito temporal determinado por el consignatario o por el mismo transportador, dentro de las tres (3) horas siguientes al vencimiento del plazo establecido para la entrega de la carga según lo señalado en el numeral 2.3 del artículo 209 del Decreto 390.

A estos efectos, se debe presentar una declaración aduanera de tránsito aduanero a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, dentro de los plazos de permanencia en el lugar de arribo según lo señalado en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390; siempre y cuando la carga o la mercancía no se haya ingresado a un depósito temporal. Es importante resaltar que la declaración aduanera también se puede presentar de manera anticipada con una antelación no superior a los quince (15) días calendario a la llegada del medio de transporte, como una forma de facilitación que introduce el Decreto 390, para agilizar la operación en beneficio de las empresas colombianas.

La declaración aduanera de tránsito aduanero debe ir acompañada de los documentos soporte, según lo señalado en el artículo 397 del Decreto 390; los que deben ser obtenidos antes de la presentación y aceptación de la declaración. En lo que tiene que ver con los certificados de inspección sanitarios y fitosanitarios expedidos por el INVIMA y por el ICA, y demás exigidos por normas especiales, deben obtenerse antes de la autorización del régimen o durante la diligencia de reconocimiento.

La declaración aduanera está sujeta a su aceptación si cumple con lo indicado en el artículo 398 del mismo Decreto 390. Con dicha aceptación y aplicando los criterios de gestión del riesgo, la autoridad aduanera, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, determinará si se autoriza el régimen o se lleva a cabo la diligencia de reconocimiento conforme a lo previsto en el artículo 400 del Decreto 390 citado; en este caso se suspende el término de permanencia en el lugar de arribo hasta que finalice la diligencia.

En principio, hay reconocimiento de carga y no de mercancías, debido a que éstas aún no se someten a un régimen aduanero de importación, en cuyo caso el control aduanero estaría referido a una diligencia de aforo con un posible reconocimiento físico de esta mercancía. No obstante, si la unidad de carga o los bultos están en malas condiciones, si existen diferencias de peso respecto a lo indicado en los documentos soporte o si existen indicios de posibles adulteraciones, el reconocimiento físico de la mercancía se hace obligatorio²⁰¹.

Durante la diligencia de reconocimiento de carga, la autoridad aduanera, además de cumplir las actuaciones previstas en la definición que trae el artículo 3 del Decreto 390, también puede examinar el estado de los dispositivos electrónicos de seguridad, de los documentos aportados accediendo a ellos a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, y verificar la identificación del vehículo en donde se encuentra la carga frente a lo señalado en la declaración aduanera.

Para las mercancías sometidas al régimen de tránsito aduanero, también procede la inspección simultánea por parte de las diferentes autoridades de control, según lo previsto en el Decreto 1520 de 2008; la que debe ser coordinada por la DIAN atendiendo a lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 962 de 2005.

Conforme a lo previsto en el artículo 401 del Decreto 390, de la diligencia de reconocimiento puede resultar la autorización del régimen de tránsito aduanero si existe absoluta conformidad entre la carga, la declaración y los documentos aportados; la

201 *"RECONOCIMIENTO DE MERCANCIAS. 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"*. Decreto 390, artículo 3.

suspensión de la diligencia de reconocimiento, por presunción de piratería o marca falsa, o por orden de autoridad sanitaria o competente, o por embalajes o estibas de madera que no cumplen con las normas fitosanitarias; la no autorización del régimen aduanero, por no corresponder a los casos permitidos para realizar un tránsito aduanero según el artículo 393 del Decreto 390 citado o por incumplimiento de los requisitos para aceptar la declaración aduanera; y por último, se puede presentar la aprehensión de los excesos o sobrantes frente a lo declarado o de la mercancía cuando corresponda a la de prohibida importación.

Una vez autorizado el régimen de tránsito aduanero, la operación de tránsito debe ser ejecutada por las empresas autorizadas por la DIAN en sus vehículos propios o vinculados²⁰², según lo informado por el Ministerio de Transporte. Excepcionalmente se pueden utilizar los vehículos de propiedad del declarante con la constitución de la garantía de que trata el artículo 395 del Decreto 390.

La operación de tránsito aduanero sólo se podrá llevar a cabo por las rutas o troncales principales más directas entre la aduana de partida y la de destino según lo señale la DIAN. Así mismo esta Entidad establecerá las condiciones y el plazo de ejecución, el que se contará a partir de la salida del primer medio de transporte del puerto, aeropuerto o cruce de frontera.

Cuando la operación de tránsito aduanero se ejecute en unidades de carga que cuenten con dispositivos electrónicos de seguridad, según lo exigido por la DIAN, la apertura de estas unidades de carga solo se podrá hacer en la aduana de destino. Este tratamiento contribuye de manera significativa a la fluidez de la operación y por ende a la reducción de costos del comercio exterior. Únicamente si se presentan situaciones irregulares de manipulación o violación de tales dispositivos o apertura de las unidades de carga o de los vehículos, se podrá interrumpir la operación y se dará cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 403 del Decreto 390.

Del *tránsito aduanero internacional terrestre* regulado en el artículo 405 del Decreto 390, se pueden derivar dos figuras con un común denominador; el cruce de una o más fronteras con países vecinos, de la siguiente forma:

- El tránsito terrestre de mercancías que proceden de un país colindante con Colombia, el que no necesariamente pertenece a la Comunidad Andina, que ingresan al territorio aduanero nacional por una aduana de partida hacia una aduana de destino, para llegar finalmente a un tercer país.
- El tránsito aduanero comunitario entre países de la Comunidad Andina, el que se regula por norma supranacional, Decisiones 399 de 1997, 617 de 2005 y 636 de 2006, de la Comunidad Andina.

La operación de *tránsito aduanero internacional* la puede efectuar una empresa de transporte internacional, en los vehículos registrados u homologados en el Ministerio de Transporte; además la empresa debe contar con un representante acreditado en el territorio nacional, en las condiciones establecidas en el artículo 406 del señalado Decreto 390.

202 Vehículo vinculado es aquel de propiedad de un tercero que la empresa autorizada incorpora a su flota, para ser utilizado en la operación de tránsito aduanero. Decreto 390, artículo 394.

Pasando ya al régimen aduanero de *cabotaje* o de *transbordo*, para su autorización es indispensable que, con la transmisión de la información del documento de transporte, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, se indique el régimen de cabotaje o de transbordo en cada caso²⁰³; de esta manera el documento de transporte hará las veces de declaración aduanera.

Tratándose del cabotaje, para la autorización del régimen, también se debe suministrar la información de la nave o aeronave que va a llevar a cabo la operación de cabotaje, la descripción genérica de la carga o de las mercancías y el puerto, muelle o aeropuerto del territorio aduanero nacional donde se hará el descargue finalizando la operación. En el caso del transbordo, también se debe señalar que el destino final es un puerto o aeropuerto situado en otro país.

Con la presentación del informe de descargue e inconsistencias se entiende autorizado el régimen de cabotaje, sin perjuicio de la determinación de la diligencia de reconocimiento de carga. A partir de la fecha de autorización del régimen, se cuentan los términos para la ejecución de la operación de transporte, plazos que serán establecidos por la DIAN de acuerdo con la distancia y el modo de transporte.

De igual manera, con la presentación del informe de descargue e inconsistencias, se entiende autorizado el régimen de transbordo; solo que en este caso no está prevista la diligencia de reconocimiento de la carga, lo que resulta razonable debido a que se trata de carga o mercancías que no van a ingresar al territorio aduanero nacional; esta situación se da sin perjuicio de las amplias facultades de control que puede ejercer la aduana en el momento y lugar apropiados.

Si con ocasión del informe de descargue e inconsistencias para mercancías bajo el régimen de cabotaje, y teniendo en cuenta los criterios de la gestión del riesgo, se determina que se debe adelantar la diligencia de reconocimiento, ésta se hará en las condiciones señaladas en el artículo 411 del Decreto 390. El reconocimiento también se puede hacer en la aduana de destino después del aviso de llegada.

La autorización del régimen de cabotaje también se da como resultado de la diligencia de reconocimiento, cuando exista total conformidad entre la carga y el documento de transporte que hace las veces de declaración aduanera; en caso de faltantes o defectos, solo se deja constancia en los Servicios Informáticos Electrónicos; tal diligencia también puede concluir con la aprehensión de los excesos o de la mercancía de prohibida importación.

Los certificados de inspección sanitarios y fitosanitarios expedidos por el INVIMA o por el ICA, o exigidos por normas especiales, deben obtenerse durante la diligencia de reconocimiento; o en todo caso, durante la permanencia en el lugar de arribo.

Autorizado el régimen aduanero de cabotaje, la operación de transporte únicamente la podrá realizar una empresa previamente autorizada por la DIAN. A estos efectos, tanto las empresas como las naves o aeronaves, deben contar con el aval de la DIMAR o de la AEROCIVIL, según el caso.

203 El régimen de cabotaje o el de transbordo también se puede solicitar después de presentado el informe de descargue e inconsistencias, cuando exista cambio de disposición de la carga. En este caso el transportador debe presentar la solicitud dentro del término previsto en el artículo 209 del Decreto 390.

La salida de estas naves o aeronaves del puerto o aeropuerto de partida, debe hacerse dentro de los términos de permanencia en lugar de arribo según lo establecido en el artículo 209 del Decreto 390; el plazo para la salida puede ser prorrogado hasta por cuatro (4) días, previa justificación documentada.

Las mercancías que se transporten bajo una operación de cabotaje, continúan bajo el régimen de cabotaje, aunque el medio de transporte tenga que tocar territorio extranjero; a condición de que tales mercancías no se descarguen en dicho territorio.

Tratándose de un transbordo, la operación deberá ejecutarse dentro de los términos de permanencia en el lugar de arribo según lo indicado en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390. Sin embargo, cuando no se pueda hacer dentro de estos términos, las mercancías pueden permanecer en un depósito temporal del lugar de arribo, bajo el régimen de transbordo, hasta por el tiempo de almacenamiento previsto por el artículo 98 del mismo Decreto 390. El transportador aéreo puede dejar las mercancías en sus bodegas del lugar de arribo hasta por quince (15) días contados a partir de la fecha de llegada al territorio aduanero nacional.

Vencidos los plazos anteriores sin que la carga o mercancía haya salido del país, se aplicará la sanción prevista en el numeral 25 del artículo 530 del Decreto 390; teniendo en cuenta que pasados seis (6) meses después de vencidos tales plazos, la mercancía se someterá al decomiso directo.

Los regímenes de tránsito culminan, en el tránsito aduanero, con la entrega de la mercancía al depósito²⁰⁴, a una zona de régimen aduanero especial, si es del caso²⁰⁵, o por orden de finalización proferida por la aduana de paso²⁰⁶.

El régimen de tránsito aduanero también finaliza con la entrega de la mercancía al usuario operador o administrador de zona franca, según lo establecido en el artículo 103 del Decreto 2147 de 2016; así mismo, finaliza con la entrega de la mercancía al transportador internacional o al puerto, o por orden de finalización proferida por la aduana de paso, en los traslados de mercancías extranjeras o producidas con componentes extranjeros, desde una zona franca hasta el lugar de embarque con destino a otro país, cuando estén ubicados en una jurisdicción aduanera diferente, conforme a lo señalado en el artículo 110 del mismo Decreto 2147.

En el cabotaje, el régimen de tránsito finaliza con el aviso de llegada de la mercancía al puerto o muelle o aeropuerto de la aduana de destino. Y en el transbordo, finaliza con la certificación de embarque que transmita el transportador sobre la salida de la mercancía del territorio aduanero nacional.

Un régimen aduanero de tránsito también puede finalizar con el sometimiento de las mercancías al régimen de depósito aduanero, sólo cuando se trate de un importador

204 Ya sea un depósito habilitado como depósito franco, uno de provisiones para consumo y para llevar, un depósito temporal privado de una industria de transformación y/o ensamble, o un centro de distribución logística internacional si está en jurisdicción diferente a la del lugar de arribo.

205 Ver numeral 2 del artículo 393 del Decreto 390.

206 En situaciones irregulares que pudieran perjudicar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras derivadas del régimen o por destrucción o pérdida total la carga, sea por fuerza mayor o caso fortuito. Decreto 390, artículo 404, numeral 4.

que tenga la calidad de Operador Económico Autorizado, según lo establecido en el numeral 2.4 del artículo 35 del Decreto 390.

Los regímenes de tránsito también finalizan con la pérdida o destrucción de la carga.

En el régimen de cabotaje, una vez finalizada la operación de transporte, el traslado de la mercancía al depósito se efectuará con la planilla de envío.

Por último, se llama la atención sobre la nueva posibilidad que el Decreto 390 les está dando a los operadores de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, de someter sus envíos a una operación de transbordo, cuando los mismos ingresan al territorio aduanero nacional, pero tienen como destino final otro país. En este caso las mercancías pueden permanecer en los depósitos de estos operadores de comercio exterior en el lugar de arribo, mientras se lleva a cabo la operación de transbordo dentro de los plazos de permanencia en dicho lugar de arribo, según lo previsto en el artículo 209 del mismo Decreto 390²⁰⁷.

Efectivamente, esta operación de transbordo para tales envíos, le permite al país sacar provecho de su posición geográfica estratégica, como centro de distribución de paquetes y envíos que llegan en grandes volúmenes principalmente por el aeropuerto ELDORADO de Bogotá, fortaleciendo de paso, la actividad de estos operadores de comercio exterior.

207 Ver parágrafo 3 del artículo 416 del Decreto 390.

OPERACIONES ADUANERAS

Una vez agotadas las explicaciones relativas a todos los regímenes aduaneros, se comienza en esta parte con el análisis de las llamadas operaciones aduaneras; si bien es cierto que el Título X del Decreto 390 se refiere a otras operaciones aduaneras de transporte, se consideró interesante a efectos del análisis, reunir en un solo sitio todo lo atinente a las operaciones aduaneras como tal, para diferenciarlas de los regímenes aduaneros y hacer énfasis en las particularidades de cada una de ellas.

Para comenzar, es bueno recordar lo que el artículo 3 del Decreto 390 define como Operación Aduanera, así:

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

Como se puede observar, es una expresión genérica y abarca todas las operaciones que a lo largo del Decreto 390 se desarrollan en cada fase del proceso de importación, exportación, depósito y movimiento de mercancías objeto de comercio exterior; antes o al momento en que tales mercancías sean sometidas a un régimen aduanero o inclusive, estando sometidas a alguno de ellos, cuando requieren de algún procedimiento fuera del territorio aduanero nacional.

De estas operaciones aduaneras se destacan, de un lado, las operaciones aduaneras especiales de ingreso y de salida de mercancías del territorio aduanero nacional, y de otro, las operaciones aduaneras de transporte y el tráfico fronterizo.

Operaciones Aduaneras Especiales

A continuación, se va a analizar lo concerniente a las operaciones aduaneras especiales de ingreso y de salida al o desde el territorio aduanero nacional.

Al respecto, el Decreto 390 en su artículo 3 define la operación aduanera especial de la siguiente forma:

“OPERACIÓN ADUANERA ESPECIAL. Es la introducción o salida de mercancías del territorio aduanero nacional, sin que deban ser sometidas a un régimen aduanero ni a la presentación de declaración aduanera, debiendo utilizar el registro electrónico que determine la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto.”

- *Operaciones aduaneras especiales de ingreso de mercancías y medios de transporte*

La operación aduanera especial de ingreso al territorio aduanero nacional, es una figura nueva en la regulación aduanera colombiana; la introduce el Decreto 390

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos de la parte sustantiva

para facilitar algunas acciones que requieren de un trámite ágil y sencillo, procurando fortalecer el comercio exterior colombiano.

El Capítulo IV del Título VI del Decreto 390 sobre importación de mercancías, trata acerca de las operaciones aduaneras especiales de ingreso de mercancías y medios de transporte. Para iniciar con su explicación, es importante recordar lo que el Decreto 390 define como importación:

“IMPORTACIÓN. Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional cumpliendo las formalidades aduaneras previstas en el presente Decreto. También se considera importación, la introducción de mercancías procedentes de un depósito franco al resto del territorio aduanero nacional, en las condiciones previstas en este Decreto.”

Nótese que la importación está definida como la simple introducción de mercancías al territorio aduanero nacional y no exige que necesariamente deban ser destinadas a un régimen aduanero. En este sentido, una mercancía o un medio de transporte, puede perfectamente importarse al país, desde el exterior, a través de una operación aduanera especial de ingreso de acuerdo a lo señalado en el artículo 330 del Decreto 390 citado²⁰⁸.

En efecto, en este artículo se encuentran las formas en que el ingreso bajo una operación aduanera especial puede darse y el procedimiento que debe cumplirse en cada caso.

Lo que hay que destacar y tener presente, es que, bajo estas operaciones aduaneras, las mercancías no se están sometiendo a un régimen aduanero y por lo tanto no será exigible una declaración aduanera. En su lugar, el trámite siempre se hará a través de los Servicios Informáticos Electrónicos mediante un registro electrónico en el sistema.

Operación aduanera especial de ingreso definitivo

Las mercancías pueden importarse al país bajo una *operación aduanera especial de ingreso definitivo*; es decir, para permanecer de manera definitiva en el territorio aduanero nacional, cuando tal ingreso sea la consecuencia de una salida temporal que tuvieron las mismas mercancías bajo una operación aduanera especial de salida, según lo regulado en el artículo 380 del Decreto 390; al momento de su salida se adquirió la obligación de regresar dentro de los plazos señalados en la autorización.

Operación aduanera especial de ingreso temporal

La *operación aduanera especial de ingreso temporal* al territorio aduanero nacional, no aplica para mercancías y está reservada para las aeronaves o embarcaciones marítimas o fluviales, así como para sus partes y/o repuestos, procedentes del exterior, con la única finalidad de someterlos a procesos de acondicionamiento,

208 Sobre este particular, el artículo 182 del Decreto 390 ya separa el tratamiento de las mercancías importadas en dos posibilidades: Sometimiento a un destino aduanero incluido el régimen aduanero o sometimiento a una operación aduanera especial de ingreso.

mantenimiento o reparación en el territorio aduanero nacional²⁰⁹; una vez finalizado el proceso industrial, se asume el compromiso de someter estos medios de transporte a una operación aduanera especial de salida definitiva del territorio aduanero nacional, dentro de los plazos establecidos en la autorización de ingreso.

Con las operaciones aduaneras especiales de ingreso temporal, se abren nuevas posibilidades al sector empresarial, para desarrollar procesos industriales en sus instalaciones o más específicamente en los astilleros, y ofrecer sus servicios a los transportadores internacionales que necesitan traer sus medios de transporte al país, por presentar daño o deterioro o sencillamente para someterlos a mejoras o acondicionamientos, sin hacer uso del régimen de perfeccionamiento activo, tal como se explica más adelante.

Las empresas colombianas que deseen explorar estas posibilidades para prestar los servicios mencionados, deben ser autorizadas por la DIAN como operadores de comercio exterior, en cuyo caso se denominan "Usuarios del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo"²¹⁰; deben disponer de una instalación industrial que no requiere ser habilitada por la DIAN y constituir una garantía conforme lo exige el artículo 86 del Decreto 390.

La pregunta que surge es, ¿por qué se habla de un usuario del régimen de perfeccionamiento activo si se trata de una operación aduanera especial de ingreso temporal?

Pues bien, resulta que la actividad que desarrollan estos operadores de comercio exterior, es la transformación, elaboración, manufactura, procesamiento, acondicionamiento o reparación, conocida como una operación de perfeccionamiento activo, aplicable a mercancías objeto de admisión temporal para el efecto.

Conforme lo señala el artículo 252 del Decreto 390, el perfeccionamiento activo se separa en dos formas: Para transformación, elaboración, manufactura o procesamiento; y para acondicionamiento o reparación; esta última es la que se desarrolla en la operación aduanera especial de ingreso temporal.

Quiere decir entonces que la misma actividad de acondicionamiento o reparación, se cumple tanto para los medios de transporte que ingresen como mercancía bajo el régimen aduanero de admisión temporal para perfeccionamiento activo, como para los medios de transporte que ingresen ya no como mercancía, sino bajo una operación aduanera especial de ingreso temporal²¹¹.

209 El ingreso temporal también aplica para medios de transporte, máquinas y equipos, así como sus partes, procedentes del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para mantenimiento o reparación, o para fines turísticos, deportivos, exhibiciones, ferias, eventos culturales, entre otros, conforme lo señala el parágrafo 2 del artículo 330 del Decreto 390. Este mismo parágrafo también permite aplicar la operación aduanera especial de ingreso temporal a máquinas y equipos y sus partes, que proceden de una zona de régimen aduanero especial, para los mismos fines.

210 Ver comentarios sobre este usuario en el apartado sobre operadores de comercio exterior en el presente texto.

211 Ver anexo 6

Siendo así, el mismo usuario del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, como operador de comercio exterior, puede desarrollar su actividad en uno u otro caso. La diferencia radica en que los medios de transporte que ingresan bajo el régimen aduanero, los debe declarar el operador y solo él los podrá somete al régimen cumpliendo con todas las formalidades exigidas para que permanezcan temporalmente en la instalación industrial; mientras que los medios de transporte que ingresan bajo una operación aduanera especial de ingreso temporal, los puede ingresar el mismo transportador internacional sin someterlos a un régimen aduanero, quien debe efectuar la solicitud de ingreso a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, con la identificación del medio de transporte de que se trate; la autorización será otorgada mediante un registro electrónico por parte de la autoridad aduanera y con la misma también se autorizan los plazos de permanencia en la instalación industrial.

Con la autorización de la operación aduanera especial de ingreso, se amparan las mercancías extranjeras que se encuentren en el territorio aduanero nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 504 del Decreto 390.

Para que la solicitud de ingreso temporal sea autorizada, el transportador internacional debe demostrar que existe un contrato de prestación de servicios con un operador de comercio exterior, para el caso, el usuario del régimen de perfeccionamiento activo; manifestar que tiene la disponibilidad de una instalación industrial, que debe ser la del operador, y constituir una garantía del cinco (5%) de los derechos e impuestos a la importación de las aeronaves o embarcaciones marítimas o fluviales que pretenda ingresar bajo esta figura.

Concluida la operación, el transportador debe sacar estos medios de transporte del territorio aduanero nacional, mediante una operación aduanera especial de salida, dentro de los plazos autorizados al momento de su ingreso.

Obviamente se exige que los transportadores internacionales ingresen sus medios de transporte solo por lugares habilitados; si ingresan directamente a la instalación industrial, ésta debe estar habilitada para el efecto como lugar de arribo.

Lo expuesto en este apartado también está previsto en el artículo 187 del Decreto 390, cuando dentro del proceso de carga, los medios de transporte de matrícula extranjera que arriben al territorio aduanero nacional, sufran un daño o una avería que no pueda ser resuelta dentro de los treinta (30) días de permanencia en el territorio más la prórroga otorgada. En este caso, el transportador internacional puede contar con un mayor plazo, pero debe someter el medio de transporte a una operación aduanera especial de ingreso temporal para su reparación, bajo las mismas condiciones establecidas en el artículo 330 del Decreto 390 citado.

Operaciones aduaneras especiales de salida de mercancías

El Capítulo IV del Título VII del Decreto 390, se refiere a las operaciones aduaneras especiales de salida de mercancías. Ahora es el turno de recordar lo que el Decreto 390 citado define como exportación.

“EXPORTACIÓN. Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional cumpliendo las formalidades aduaneras previstas en el presente Decreto. También se

considera exportación, la salida de mercancías a depósito franco, en las condiciones previstas en el presente Decreto.”

Como se puede observar, la exportación es la simple salida de mercancías del territorio aduanero nacional y tampoco está sujeta a que las mismas deban salir sometidas a un régimen aduanero; también podrán hacerlo a través de una operación aduanera especial de salida²¹².

La operación especial de salida puede ser definitiva o temporal.

Operación aduanera especial de salida definitiva – Reexportación

El artículo 379 del Decreto 390, trata sobre la salida definitiva y dentro de ella está prevista la reexportación.

Para explicar la salida definitiva, es preciso tener presente aquellos medios de transporte, así como las máquinas y equipos en el caso del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y de las zonas de régimen aduanero especial, que ingresaron al territorio aduanero nacional bajo una operación aduanera especial de ingreso temporal para los fines previstos en cada caso. Una vez culminan los procesos o actividades autorizados, deben regresar a sus lugares de origen.

Pues bien, una operación aduanera especial debe finalizar con otra operación aduanera especial y en ambos casos, el trámite se reduce a un registro electrónico a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.

Por tal razón, esos medios de transporte, así como la maquinaria o equipo que ingresaron temporalmente al territorio aduanero nacional, deben regresar a sus lugares de origen mediante una operación aduanera especial de salida definitiva.

Por su parte, a estas operaciones aduaneras especiales de salida también pertenece la reexportación; aquí también se introduce en el Decreto 390 un cambio fundamental respecto a la regulación aduanera anterior, ya que la reexportación, no se va a considerar más como una modalidad de exportación sujeta a todas las formalidades propias de este régimen; y por lo tanto no se exigirá más una declaración aduanera; por el contrario, se facilita y simplifica su trámite, exigiéndose tan solo un registro electrónico a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.

Con la reexportación se finalizan los siguientes regímenes aduaneros: De admisión temporal o de importación temporal para su reexportación en el mismo estado²¹³; de admisión temporal sin haber sufrido una operación de perfeccio-

212 El artículo 331 del Decreto 390 también separa el tratamiento de las mercancías exportadas en dos posibilidades: Sometiéndolas a un régimen aduanero de exportación o a una operación aduanera especial de salida.

213 Es preciso recordar que hay una diferencia entre “admisión temporal” e “importación temporal”; la primera aplica para los regímenes suspensivos de los derechos e impuestos a la importación, conforme a lo regulado en la Sección II del Capítulo III del Título VI sobre importación de mercancías al territorio aduanero nacional; y la importación temporal, no es un régimen suspensivo y se refiere a un régimen con pago diferido y a otros regímenes sin pago de los derechos e impuestos a la importación, pertenecientes a la Sección IV del mismo Capítulo III del Título VI del Decreto 390.

namiento; de transformación y/o ensamble sin haber sido objeto del proceso industrial; de viajeros cuando realizan importaciones temporales; de depósito aduanero; y de provisiones para consumo y para llevar.

Los plazos para la salida son los autorizados al momento de la operación aduanera especial de ingreso o los exigidos para cada uno de los regímenes aduaneros que están sujetos a una finalización a través de la reexportación.

Operación aduanera especial de salida temporal

Esta figura también la introduce el Decreto 390 en su artículo 380, como una respuesta a las necesidades de los importadores, en determinadas situaciones creadas por los regímenes aduaneros a los que han sometido sus mercancías, cuando las mismas presenten daño o deterioro o cuando los procesos productivos que van desarrollando precisen de actividades complementarias que deban efectuarse fuera del territorio aduanero nacional, buscando mejores tecnologías, fluidez o menores costos.

Se trata más específicamente de mercancías que fueron importadas bajo los regímenes aduaneros de franquicia o exoneración de los derechos e impuestos a la importación; la admisión temporal para reexportación en el mismo estado; la admisión temporal para perfeccionamiento activo; transformación y/o ensamble; e importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra "leasing". En estos casos, estas mercancías en determinado momento y sin que hayan finalizado el régimen aduanero de que se trate, pueden presentar daño o deterioro y por lo mismo, pueden salir temporalmente del territorio aduanero nacional para su *reparación, sustitución o mantenimiento*²¹⁴.

Tratándose de procesos productivos como los derivados de un perfeccionamiento activo o de la transformación y/o ensamble, también se podría requerir de *pruebas técnicas, procesos de sub-ensamble o subprocesos de manufactura*, que puedan ser llevados a cabo fuera del territorio aduanero nacional.

Para el efecto, el declarante del régimen aduanero respectivo, debe presentar una solicitud a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, con la justificación documentada de la situación presentada; además debe constituir una garantía por un monto equivalente al ciento cincuenta por ciento (150%) de los derechos e impuestos a la importación de la mercancía que sale bajo la operación aduanera especial de salida temporal. Al respecto debe tenerse en cuenta que, si el usuario del régimen tiene constituida una garantía global, no debe constituir esta garantía específica, en virtud de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 390.

La autoridad aduanera podrá autorizar la salida temporal con un simple registro electrónico. En la misma autorización deben quedar claramente establecidos los plazos dentro de los cuales deben regresar las mercancías que salieron del territorio aduanero nacional, bajo una operación aduanera especial de salida temporal, teniendo en cuenta la justificación presentada.

214 El párrafo del artículo 387 del Decreto 390, permite que las mercancías almacenadas en los depósitos aduaneros aeronáuticos o los culturales o artísticos, puedan someterse a una operación aduanera especial de salida para ser objeto de procesos de reparación o mantenimiento.

Operaciones aduaneras de transporte

Retomando la definición de operación aduanera que de nuevo se transcribe a continuación, se observa que la misma también se ocupa del traslado de las mercancías, lo que involucra las operaciones aduaneras de transporte, ya sea en el trayecto internacional o en el territorio nacional.

“OPERACIÓN ADUANERA. Toda actividad de embarque, desembarque, entrada, salida, traslado, circulación y almacenamiento de las mercancías objeto de comercio internacional, sujeta al control aduanero.” (Resaltado fuera de texto).

En estas operaciones aduaneras de transporte se encuentra la operación de tránsito; en efecto, tal como se explicó para los regímenes aduaneros de tránsito, hay que tener en cuenta que siempre habrá una declaración del régimen aduanero y una operación de transporte; a esta última se refiere lo afirmado en estos incisos.

- *Otras operaciones aduaneras de transporte*

Continuando con las actividades de traslado a las que se refiere la definición de operación aduanera, se observa que dentro de las mismas también están las operaciones aduaneras de transporte multimodal, de transporte combinado y de transporte a través del territorio aduanero nacional, las que serán explicadas a continuación.

- *Transporte multimodal*

Para comenzar, hay que considerar que el transporte multimodal es una operación comercial de prestación de servicios y como tal, está regido por lo dispuesto de manera general en el Código de Comercio²¹⁵.

A nivel comunitario se regula por las Decisiones 331²¹⁶ de 1993 y 393 de 1996, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, aplicables para el transporte multimodal que inicia o finaliza en un País Miembro de la Comunidad Andina, con respecto a terceros países. La Decisión 393 es la que le da el carácter de internacional al transporte multimodal regulado por la norma comunitaria.

En el contexto de la operación aduanera en Colombia, el Decreto 390 se encarga de regular el transporte multimodal internacional y define este transporte, como *“el traslado de mercancías por dos o más modos de transporte diferentes, en virtud de un único contrato de transporte multimodal, desde un*

215 El artículo 987 del Código de Comercio señala que *“En el transporte multimodal la conducción de mercancías se efectuará por dos o más modos de transporte desde un lugar en el que el operador de transporte multimodal las toma bajo su custodia o responsabilidad hasta otro lugar designado para su entrega al destinatario, en virtud de un contrato único de transporte.*

(...)

Quando dicha conducción de mercancías ocurra entre dos o más países, será transporte multimodal internacional.”

216 El artículo 1 de la Decisión 331 define el Transporte Multimodal como *“El porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un único Contrato de Transporte Multimodal, desde un lugar en que el Operador de Transporte Multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega.”*

lugar situado en un país en que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia y responsabilidad, hasta otro lugar designado para su entrega, y en el que se cruza por lo menos una frontera.”

Tratándose de mercancías que ingresan al territorio aduanero nacional, el artículo 418 del Decreto 390 precisa que esta operación permite el transporte de mercancías de procedencia extranjera, desde un lugar en el exterior hasta otro lugar convenido para su entrega en el territorio aduanero nacional, al amparo de un único documento de transporte, con la utilización de al menos dos (2) modos de transporte diferentes. A estos efectos se deben tener en cuenta las prohibiciones del artículo 391 del Decreto 390 citado.

De este modo, con la nueva regulación aduanera se le está reconociendo la verdadera naturaleza al transporte multimodal internacional, cuando de mercancías de procedencia extranjera se trata; transporte que inicia en un lugar en el exterior, en el momento en que el operador de transporte multimodal, conocido como OTM, las toma bajo su responsabilidad²¹⁷ y finaliza con la entrega de la mercancía por parte de este mismo operador, en un lugar de destino convenido, que puede ser en el lugar de arribo, en un depósito temporal o en un muelle fluvial.

El numeral 4.9 del artículo 71 del Decreto 390, le asigna la obligación al OTM de finalizar la operación de transporte multimodal con la entrega de las mercancías dentro del término autorizado para la continuación de la operación.

El OTM debe expedir un documento de transporte multimodal, independientemente de los documentos de transporte que a él le sean emitidos por el transportador, en cada modo de transporte que se esté utilizando en el curso de esta operación; puede ser un documento directo, hijo o máster²¹⁸ según el tipo de carga que vaya a ser movilizad.

Este operador tiene la obligación de entregar a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, la información de su documento de transporte²¹⁹ en las mismas condiciones establecidas en el artículo 191 del Decreto 390 y dentro de los plazos señalados en el artículo 190 de este mismo decreto; cumpliendo por lo demás, con las obligaciones que le correspondan en el proceso de carga una vez las mercancías lleguen al territorio aduanero nacional.

Con la información del documento de transporte transmitida electrónicamente y considerada conjuntamente con la información de la factura comercial o documento que haga sus veces, transmitida de la misma forma, se autoriza en el mismo lugar de arribo la continuación de la operación de transporte multimodal, cuando haya lugar a ello. Dicha autorización está

217 Esta responsabilidad comienza en el momento en que el OTM emite el documento de transporte multimodal.

218 Ver definición de documento de transporte en el artículo 3 del Decreto 390, a efectos aduaneros.

219 Documento o contrato de transporte multimodal. Decreto 390, artículo 3.

condicionada al uso y aceptación de los dispositivos electrónicos de seguridad²²⁰, de acuerdo con los requisitos que sean fijados por la DIAN; tales dispositivos pueden ser colocados en origen o en el lugar de arribo por cuenta del OTM, quien asume la responsabilidad de su integridad y seguridad.

La continuación de la operación de transporte multimodal se entiende aceptada con el número y fecha de la autorización asignada a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.

Autorizada la continuación de la operación de transporte multimodal, para la ejecución de la misma, el transportador, el agente de carga internacional o el puerto, deberá entregar la carga o la mercancía al OTM dentro de los mismos términos de permanencia en el lugar de arribo señalados en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390. Durante la permanencia de la carga o de la mercancía en el lugar de arribo, deben obtenerse los certificados de inspección sanitarios y fitosanitarios expedidos por el ICA y por el INVIMA, así como aquellos exigidos por normas especiales; estos certificados también pueden presentarse durante la diligencia de reconocimiento de carga cumplida en el mismo lugar de arribo.

Hay que advertir que la ejecución de la continuación del transporte multimodal, no debe confundirse con el régimen de tránsito aduanero el que tiene su propio tratamiento en la norma; por lo tanto, tal continuación no exige declaración aduanera y por lo mismo el OTM no puede ser considerado como un declarante, quedando así exonerado de toda responsabilidad por el pago de los derechos e impuestos causados por la importación.

La posible confusión puede presentarse debido a que el procedimiento en ambos casos para su ejecución es muy similar. Así es, cuando se establece la obligación de utilizar rutas y plazos determinados por la DIAN y la manera como se contabilizan estos plazos; que, en el caso de la continuación del transporte multimodal, es a partir de la salida efectiva de los medios de transporte del lugar de arribo hasta el aviso de llegada del último medio de transporte en el lugar de destino convenido, según lo señalado en el artículo 423 del Decreto 390. Así mismo es muy similar en ambos casos el tratamiento de los controles aduaneros, aplicados durante el trayecto, a las unidades de carga²²¹; sin embargo, hay una diferencia importante a tener en cuenta respecto al uso de los dispositivos electrónicos de seguridad, que en el tránsito corren por cuenta del declarante del régimen aduanero, mientras que en el transporte multimodal corren por cuenta del Operador de Transporte Multimodal – OTM –.

Durante la ejecución de la continuación de la operación de transporte multimodal, las mercancías extranjeras que se encuentran en el territorio aduanero nacional están amparadas con el documento de transporte multi-

220 Las operaciones de transporte multimodal donde se utilicen modos de transporte aéreo o marítimo, no están sujetas al uso de dispositivos electrónicos de seguridad. Por su parte, la DIAN podrá autorizar la continuación de la operación, si se determina que no fue posible colocar tales dispositivos en razón al peso, volumen, características especiales, tamaño de los bultos o naturaleza de la mercancía. Decreto 390, artículo 420.

221 Ver artículos 402, 403 y 422 del Decreto 390.

modal y con la autorización de continuación de la operación de transporte multimodal²²².

Se observa cómo la nueva regulación aduanera hace un esfuerzo por facilitar la operación para darle fluidez al traslado de la carga o de la mercancía hasta su destino final; esto se traduce en menos controles a la llegada al territorio aduanero nacional y durante la ejecución del transporte dentro del mismo territorio; se ve por ejemplo cómo, si las unidades de carga traen instalados los dispositivos electrónicos de seguridad desde origen, y los mismos permanecen intactos, no habrá apertura de tales unidades de carga²²³ y se podrá continuar con la operación previa autorización de la DIAN; de la misma manera, durante la ejecución de la continuación de la operación aduanera de transporte, no habrá apertura de las unidades de carga que presenten dispositivos electrónicos de seguridad en buen estado sin señales de violación o alteración alguna.

La apertura de las unidades de carga se hace en el lugar de destino. El Decreto 390 en su artículo 422 ya está diciendo que el control en zona secundaria sólo se podrá referir a la verificación documental.

El transporte multimodal finaliza con la entrega de la carga en el lugar de arribo, ya sea porque corresponde al lugar de destino convenido o porque no fue autorizada la continuación de la operación de transporte multimodal; también finaliza con la continuación de la operación de transporte multimodal autorizada y la entrega de la carga a un depósito temporal o a un muelle fluvial. En estos casos, el titular del depósito temporal o del muelle fluvial o la autoridad aduanera en el modo terrestre, debe dar aviso de la llegada del último medio de transporte, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.

La diligencia de reconocimiento de la carga cuando se determine por el sistema de gestión del riesgo, se debe hacer en los lugares de entrega al momento de la finalización de la operación. Esto sin perjuicio de que se haga en el lugar de arribo por motivos de control.

La destrucción o pérdida total de la carga, también finaliza la operación aduanera de transporte multimodal²²⁴; lo mismo que la orden de finalización de la autoridad aduanera en situaciones de riesgo.

Respecto a la responsabilidad que tiene un OTM, se reitera que ésta comienza desde el momento en que el operador emite el documento o contrato de transporte multimodal y toma la mercancía bajo su custodia, hasta que la entrega en el lugar de destino convenido, finalizando así la operación.

222 Ver numeral 3 del artículo 504 del Decreto 390.

223 Salvo cuando existan razones fundamentadas para hacerlo, con el fin de contrarrestar prácticas fraudulentas o delictivas.

224 Si la pérdida total fue por hurto y luego la mercancía es recuperada, el importador debe someter la misma a un régimen de importación, o llevarla a una zona de régimen aduanero especial o a un depósito franco, a los que estaba destinada, previa autorización de la autoridad aduanera, so pena de su aprehensión y decomiso; a tales efectos, se debe tener en cuenta lo previsto en el párrafo del artículo 423 del Decreto 390.

El alcance de la responsabilidad también abarca los daños y perjuicios resultantes de la pérdida o deterioro de la mercancía, así como del retraso en su entrega; ello sin perjuicio de las pruebas que pueda presentar y que demuestren que se habían tomado todas las medidas necesarias para evitar el incidente.

Sobre el tema de la responsabilidad se debe consultar la Decisión 331 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que es norma supranacional y tiene carácter vinculante para los países Miembros de la Comunidad Andina.

• *Transporte combinado en territorio nacional*

La operación aduanera de transporte combinado en el territorio aduanero nacional, es nueva en la regulación aduanera; se introduce únicamente a efectos aduaneros, para facilitar el traslado de la carga o de las mercancías importadas hasta su destino final por medios alternativos a los que hoy existen, buscando recuperar y aprovechar la infraestructura que actualmente tiene el país, descongestionar las vías terrestres, brindarle mayor seguridad a la carga durante su traslado y tal vez reducir los costos del transporte interno en la importación.

El transporte combinado es una operación aduanera,²²⁵ por tratarse de una actividad de traslado de mercancías extranjeras objeto de comercio internacional que llegan al territorio aduanero nacional y que se encuentran sujetas al control aduanero; es decir, tiene una connotación particular y especificaciones especiales.

Así se desprende de su definición creada únicamente a efectos aduaneros en el artículo 3 del Decreto 390, la que trata a este transporte combinado como *“...la operación que permite el transporte de mercancías de procedencia extranjera, bajo control aduanero, desde el lugar de arribo hasta otro lugar convenido para su entrega en el territorio aduanero nacional, al amparo de mínimo dos (2) y hasta máximo tres (3) contratos de transporte, por los modos fluvial, terrestre o ferroviario.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el transporte combinado en el marco de la regulación aduanera, no necesariamente se circunscribe a lo que en términos generales ordena el Código de Comercio en su artículo 985, entendiéndose que esta disposición cubre cualquier situación que requiera de un transporte de mercancías en el territorio nacional sin que se refiera específicamente a una operación aduanera de transporte. Se entiende así cuando dice, *“Se considera transporte combinado aquel en que existiendo un único contrato de transporte, la conducción es realizada en forma sucesiva por varias empresas transportadoras, por más de un modo de transporte.”*

En tanto el transporte combinado a efectos aduaneros, precisa de un tratamiento propio que asegure la fluidez y el control de unas mercancías que no están en libre circulación.

Con la anterior aclaración, a continuación se desarrolla lo atinente a esta operación en el marco de la regulación aduanera.

225 Ver definición de operación aduanera en el artículo 3 del Decreto 390.

Tratándose de mercancías extranjeras objeto de importación que van a ser trasladadas hasta su destino final a través de un transporte combinado, no escapan a las exigencias previstas para su ingreso, en especial las prohibiciones y restricciones establecidas en el artículo 182 del Decreto 390; de igual manera, tales mercancías deben cumplir de manera previa a la ejecución de la operación aduanera de traslado, con todo el proceso de carga regulado en los artículos 184 y siguientes de este mismo decreto.

Cumplido lo expresado en el inciso anterior, la carga o la mercancía deberá ser entregada por el transportador, el agente de carga internacional o el puerto, al importador, dentro de los mismos términos señalados en el numeral 2 del artículo 209 del Decreto 390, para poder llevar a cabo el transporte combinado por cuenta de ese importador.

A los anteriores efectos, el importador, por sí mismo o a través de su agencia de aduanas, debe presentar a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, una solicitud para trasladar la carga o la mercancía a través de una operación aduanera de transporte combinado hasta su destino final.

Para otorgar la autorización, la DIAN tendrá en cuenta la factura comercial o documento que ampare la operación de comercio, los documentos de transporte que amparen los diferentes modos de transporte combinado contratados y la garantía específica que debe constituir el importador, por el ciento cincuenta por ciento (150%) del valor de los derechos e impuestos a la importación y sanciones a que haya lugar.

Dado que es un trámite electrónico, los documentos que deben acompañar la solicitud pueden ser digitalizados o electrónicos, para que la DIAN los pueda consultar; sin perjuicio de su presentación física cuando se requiera. Los mismos en su versión física, deben ser conservados por el importador o por la agencia de aduanas por cinco (5) años a partir de la fecha de autorización.

La operación aduanera de transporte combinado se entiende autorizada, cuando los Servicios Informáticos Electrónicos indiquen el número y fecha de la misma. Su ejecución queda condicionada al uso de los dispositivos electrónicos de seguridad instalados y preservados, cada vez, por cada transportador que intervenga en el traslado hasta su destino final.

Una vez autorizada la operación de transporte combinado e identificados los transportadores nacionales, así como sus respectivos vehículos o medios de transporte, el traslado de la carga o de la mercancía en los diferentes modos de transporte contratados, se llevará a cabo por las rutas y en los plazos determinados por la DIAN.

Los plazos se cuentan a partir de la salida efectiva de los medios de transporte, de manera independiente para cada modo de transporte utilizado, según lo informado cada vez a través de los Servicios Informáticos Electrónicos; también se debe reportar cada lugar de inicio, el cambio del medio de transporte y del transportador cuando suceda y el destino final.

El transportador nacional que cuente con la autorización de la DIAN como operador de comercio exterior, es el que puede contratar y ejecutar la operación de transporte combinado; es decir, debe tener su registro aduanero vigente²²⁶ para lo que debió haber cumplido en su momento, con los requisitos generales del artículo 45 del Decreto 390 que le correspondan y los especiales del artículo 70 de este mismo decreto. Así mismo debe tener constituida una sola garantía global equivalente a veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario –UVT–, cuyo objeto es el de garantizar el pago de las sanciones a que haya lugar, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en el Decreto 390.

Para llevar a cabo la operación aduanera de transporte combinado, cada transportador nacional debe emitir el documento de transporte correspondiente al trayecto que cubrirá y contar con los vehículos o medios de transporte autorizados por la autoridad competente, según el modo de transporte utilizado²²⁷. Excepcionalmente se podrán utilizar los medios de transporte del importador, siempre y cuando a la garantía que se le exige, se le adicione un monto equivalente a dos mil cien (2.100) Unidades de Valor Tributario – UVT –, conforme a lo señalado en el artículo 424 del Decreto 390.

Así mismo, el transportador nacional como operador de comercio exterior, debe cumplir con las obligaciones generales del artículo 50 del Decreto 390 que le apliquen, así como las obligaciones especiales previstas en el numeral 2 del artículo 71 de este mismo decreto en lo que corresponda; específicamente se destaca la obligación de entregar las mercancías al otro transportador autorizado, para que continúe con la operación aduanera de transporte combinado y así sucesivamente hasta la finalización de la operación.

Es claro entonces que, para la ejecución del transporte combinado, el importador solo podrá contratar, para cada modo de transporte de que se trate, con un operador de comercio exterior ya autorizado por la DIAN, al que le caben las responsabilidades propias de su actividad para ese modo de transporte en particular y el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la norma aduanera; además que debe tener constituida y vigente, una sola garantía global.

Por tanto, resultaría absurdo pensar que un transportador nacional que vaya a contratar con el importador el trayecto que corresponda a su modo de transporte, tenga que acercarse a la DIAN, justo en ese momento, para solicitar una autorización como operador de comercio exterior y constituir cada vez una garantía para poder cumplir con esa operación aduanera en particular.

226 Ver artículo 44 del Decreto 390.

227 En transporte terrestre y férreo es el Ministerio de Transporte; en el transporte fluvial será la DIMAR.

Entendida de esta manera la operación aduanera de transporte combinado, no habría lugar a que todos los trayectos se cubran bajo la responsabilidad de un solo transportador con un único contrato de transporte combinado, a no ser que este transportador cuente con la posibilidad de ejecutar todos los modos de transporte previstos de acuerdo a lo que establezca la norma.

El único responsable por la ejecución de la totalidad de la operación aduanera de transporte combinado, desde el inicio hasta su destino final, es el importador, quien responderá, con la garantía que se le exige, por los incumplimientos sucedidos en cada etapa del traslado.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de cada transportador nacional por la ejecución del transporte en la etapa que haya contratado y por la entrega final de la mercancía en su lugar de destino, para lo que debe tener vigente su garantía global. Así, cumplida la etapa para el modo de transporte ejecutado, termina la obligación y responsabilidad para ese transportador, al momento en que le entregue la carga o la mercancía al otro transportador que efectuará el siguiente trayecto y de la misma manera sucede cuando se le entregue al transportador que llevará a cabo la última etapa con la entrega de la mercancía hasta su destino final.

La operación aduanera de transporte combinado finaliza con la entrega de la carga o de la mercancía a una zona de régimen aduanero especial, a un depósito temporal o a un muelle marítimo o fluvial. La destrucción o pérdida total de la carga, también da por finalizada esta operación²²⁸.

El titular del depósito temporal, del muelle fluvial o la autoridad aduanera en el modo terrestre, deben dar aviso a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, de la llegada del último medio de transporte para dejar constancia de la finalización de la operación.

La diligencia de reconocimiento de la carga, cuando sea determinada, se lleva a cabo en los lugares donde se reciba la carga en el momento de finalización del transporte combinado. No obstante, el sistema de gestión del riesgo puede determinar que se hagan controles aduaneros en el lugar de arribo o en los sitios de transferencia de la carga.

- *Transporte de mercancías a través del territorio aduanero nacional*

Es también una operación aduanera de transporte; como tal, puede tratarse de operaciones aduaneras en el modo aéreo o de operaciones aduaneras de transporte por redes, ductos o tuberías. Hay un común denominador para las dos operaciones; es que se está utilizando el territorio aduanero nacional para que las mercancías extranjeras que proceden de un determinado país, pasen transitoriamente por el territorio nacional, con el fin de que sigan su camino hacia otro país.

A continuación, se explicará cada una de estas dos operaciones:

228 Si la mercancía objeto de pérdida o hurto es recuperada, el importador debe someter la misma a un régimen de importación, o llevarla a una zona de régimen aduanero especial o a un depósito franco, a los que estaba destinada, previa autorización de la autoridad aduanera, so pena de su aprehensión y decomiso; a tales efectos, se debe tener en cuenta lo previsto en el párrafo del artículo 426 del Decreto 390.

- Transporte de mercancías a través del territorio aduanero nacional en el modo aéreo

Aprovechando la situación estratégica de Colombia frente a terceros países, desde el punto de vista geográfico, en el transporte aéreo se planteó la posibilidad de prestar el servicio de transporte de carga o de mercancías provenientes del exterior, pero con destino final a otro país con paso por el territorio aduanero nacional.

Para el caso y de acuerdo con la programación de las rutas aéreas, las aerolíneas utilizan aeropuertos de escala predeterminados en ese itinerario particular, ubicados en ciudades desde las que no se puede continuar con la operación hasta el otro país de destino y, por lo tanto, se presenta la necesidad de hacer una transferencia de la carga o de las mercancías al aeropuerto situado en la ciudad desde la que sí es posible partir finalmente al país tercero.

Por tratarse de mercancías extranjeras que están bajo control aduanero, su traslado entre los aeropuertos de dos ciudades diferentes, debe hacerse bajo una formalidad aduanera regulada.

Analizado el caso, a esa transferencia o traslado entre los dos aeropuertos, no se le podía dar el tratamiento de un régimen de transbordo por su misma definición, la que exige que la transferencia de las mercancías del medio de transporte que llega al territorio aduanero nacional al otro medio de transporte que sale del mismo al extranjero, se realice dentro de la misma oficina aduanera.

Con el fin de darle una ventaja competitiva al país y a las empresas que realizan este tipo de transporte, se creó entonces en el artículo 427 del Decreto 390, una figura nueva que le da soporte legal a la operación aduanera de transporte de un país a otro, utilizando transitoriamente el territorio aduanero nacional. Esta operación se puede llevar a cabo en el mismo medio de transporte o en uno diferente.

Al respecto, es importante considerar que la operación aduanera de que trata el artículo 427 mencionado, inicia con la emisión del documento de transporte internacional en el país de partida; para darle curso a la operación, debe indicarse en este mismo documento, que se trata de una operación aduanera de transporte a través del territorio aduanero nacional, con destino a otro país.

Ahora, como son mercancías extranjeras que llegan al territorio aduanero nacional y que se encuentran bajo control aduanero, deben cumplir con las formalidades aduaneras previstas para el proceso de carga, conforme a lo señalado en los artículos 184 y siguientes del Decreto 390; con la transmisión, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, de la información del documento de transporte internacional, se debe solicitar la autorización para continuar con esta operación aduanera de transporte una vez se surta el arribo, hasta la aduana por la que se embarcará finalmente la misma mercancía hacia el país de destino.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

Con la presentación del informe de descargue e inconsistencias se entiende autorizada la operación, la que debe ser cumplida dentro del día hábil siguiente a la fecha de presentación de dicho informe, prorrogable por una sola vez hasta que se haga efectiva la salida hacia el país de destino.

Solo las empresas de transporte aéreo autorizadas por la DIAN como operadores de comercio exterior, podrán ejecutar esta operación en los medios de transporte autorizados por la AEROCIVIL. Para el caso, además de las obligaciones que le correspondan según lo previsto en el Decreto 390, el transportador internacional debe llevar a cabo la operación al amparo de la garantía global que tenga vigente por un monto de veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario -UVT-.²²⁹

La salida definitiva de las mercancías al exterior, debe ser informada por el transportador a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, para dar por finalizada la operación.

- Transporte por redes, ductos o tuberías a través del territorio aduanero nacional

Respecto al transporte por redes, ductos o tuberías, también a través del territorio aduanero nacional, sólo será posible siempre y cuando exista un acuerdo suscrito con uno o varios países con los que se va a hacer la operación.

El artículo 428 del Decreto 390 hace una presentación de esta operación aduanera de transporte, desde el punto de vista del medio portante, es decir, redes, ductos o tuberías; pero la sujeta a determinadas mercancías, energía eléctrica, gas o petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo.

El paso de tales mercancías por el territorio aduanero nacional es transitorio y por tanto no se genera la obligación de pago de los derechos e impuestos; esta obligación de pago surge únicamente cuando excepcionalmente el petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo, se importen al país.

La figura entonces ha sido creada para que las mercancías en mención procedentes del país con el que se tenga el acuerdo suscrito, pasen por el territorio aduanero nacional únicamente para ser embarcados con destino a terceros países.

A los anteriores efectos, es indispensable que existan dos puntos habilitados en los que se llevará, de un lado, el registro de los ingresos al territorio aduanero nacional, y de otro lado, el registro de las salidas definitivas del mismo territorio, de acuerdo a los embarques efectuados.

²²⁹ Ver numeral 4 del artículo 72 del Decreto 390.

Tales puntos de ingreso y de salida, son lugares habilitados como operadores de comercio exterior, para lo que es necesario contar con un titular, persona jurídica que debe acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos, de manera general, en lo que corresponda del artículo 45 del Decreto 390; y de manera especial, en el artículo 124 de este mismo decreto. Adicionalmente, se debe constituir una garantía global de acuerdo a lo previsto en el artículo 126 del Decreto 390 citado.

Por lo demás, el titular de estos puntos habilitados debe cumplir con las obligaciones generales del artículo 50 en lo pertinente y las del artículo 125 del Decreto 390, en especial, con el registro en archivos electrónicos conforme a lo establecido por la DIAN, de los embarques realizados producto de la operación aduanera de transporte por redes, ductos o tuberías a través del territorio aduanero nacional.

Pese a no pertenecer a la operación aduanera de transporte que se acaba de explicar, la existencia del acuerdo con los demás países, permite un trato recíproco para Colombia; es decir, las mercancías en cuestión también pueden salir del territorio aduanero nacional para ser embarcadas a terceros países, con un paso transitorio por el territorio aduanero del otro país. Esta posibilidad está prevista en el artículo 377 del Decreto 390 con el cumplimiento de las formalidades aduaneras de que trata el artículo 378 de este mismo decreto.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

Tráfico fronterizo

Es una operación aduanera prevista para la entrada, salida y circulación de mercancías en los municipios colindantes con los límites de Colombia, hacia dentro y hacia afuera del territorio aduanero nacional, en virtud de acuerdos binacionales o convenios internacionales vigentes, tal como lo prevé el artículo 429 del Decreto 390.

Si se trae de nuevo la definición de operación aduanera, se observa que la misma permite tales actividades, así: *“OPERACIÓN ADUANERA. Toda actividad de embarque, desembarque, **entrada, salida, traslado, circulación** y almacenamiento de las mercancías objeto de comercio internacional, sujeta al control aduanero.”*

El Decreto 390 ha tratado el tráfico fronterizo como otra operación aduanera de transporte; sin embargo, también está referido a la entrada, salida y circulación de determinados bienes en los municipios colindantes con el país, de acuerdo a lo que reglamenta la DIAN.

Es importante regular este tipo de tráfico fronterizo, para facilitar el comercio y asegurar el abastecimiento al interior de tales municipios. De esta manera, las mercancías que ingresan y circulan únicamente en estas zonas fronterizas, no están sujetas al pago de los derechos de aduana ni a los demás derechos e impuestos a la importación de acuerdo a lo que dispongan las normas especiales sobre el particular. Es así, en razón a que se trata de bienes de consumo básico de los pobladores que habitan estas zonas y que circulan libremente de una frontera a otra para satisfacer sus necesidades diarias.

Por la misma razón, no se debe exigir el cumplimiento de las formalidades aduaneras previstas en todo su rigor para la importación de mercancías en general. Se deben establecer mecanismos sencillos y expeditos con sujeción a los requisitos y condiciones especiales que determine la DIAN; entre ellos, se hace necesario definir una forma que sustituya la declaración aduanera de importación y el establecimiento de cupos de acuerdo a las necesidades de la región.

Como otra operación aduanera de transporte, el tráfico fronterizo también puede considerar el transporte entre ciudades fronterizas del territorio aduanero nacional, para el traslado de mercancías nacionales o en libre circulación, de medios de transporte y de unidades de carga, que requieran el paso por el territorio de otro país vecino, en virtud de un acuerdo suscrito entre países o entre administraciones aduaneras. Estos traslados se hacen necesarios, cuando por razones logísticas o por el estado de las vías, resulta más viable utilizar las carreteras del otro país.

El transporte lo podría realizar un transportador internacional, siempre y cuando esté autorizado por el Ministerio de Transporte y tenga registro aduanero ante la DIAN.

A los anteriores efectos, la salida del territorio aduanero nacional y su posterior ingreso, de la mercancía, de los medios de transporte y de las unidades de carga sujetas a la operación de transporte entre ciudades fronterizas, no será considerada una exportación ni una importación, siempre y cuando se demuestre con la solicitud y el documento de transporte, que se trata de las mismas mercancías que salieron del país y que el tiempo de permanencia en el exterior corresponda a la duración del trayecto terrestre correspondiente conforme a lo señalado en la autorización de la operación.

La DIAN establecerá los términos y condiciones requeridos para el desarrollo del tráfico fronterizo como operación de transporte.

OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS DEPÓSITOS FRANCO

Para comenzar hay que recordar qué es un depósito franco; el presente texto ya hizo algunas precisiones sobre el particular en la parte de los operadores de comercio exterior habilitados como depósitos; por su parte, el Decreto 390 en sus artículos 118 a 122, los está regulando a efectos aduaneros, como aquellos lugares de carácter privado para almacenar, exhibir y vender mercancías únicamente a los viajeros que salgan al exterior o ingresen al territorio aduanero nacional procedentes del mismo; son los comúnmente conocidos como “duty-free” o “in-bond”, que sólo pueden estar en la zona demarcada de los puertos o aeropuertos internacionales.

A semejanza de las zonas francas, no se consideran parte del territorio aduanero nacional a efectos de los derechos e impuestos a la importación, por lo tanto, las mercancías pueden permanecer allí de manera indefinida.

De acuerdo con esta noción, la salida de mercancías del territorio aduanero nacional con destino a un depósito franco, se considera una exportación sujeta a todas las formalidades aduaneras de este régimen; y el ingreso al territorio aduanero nacional de mercancías procedentes de un depósito franco se considera una importación.

En este último caso, las mercancías que permanecen en un depósito franco vendidas a un viajero que ingrese del exterior al territorio aduanero nacional, deben declararse bajo el régimen aduanero de importación de viajeros, con sujeción a las formalidades aduaneras y requisitos establecidos para este régimen en el Decreto 390; de esta manera, el valor de las compras efectuadas por el viajero se toma en cuenta para controlar los cupos establecidos en los artículos 297 y 298 del Decreto 390 señalado.

Las mercancías importadas por el régimen de viajeros conforme a lo expresado en el inciso anterior, quedan sujetas al pago del tributo único del quince por ciento (15%), sin perjuicio de la franquicia otorgada por el artículo 297 mencionado.

Respecto a las mercancías extranjeras que permanecen en un depósito franco y salen al resto del mundo, deben hacerlo mediante un registro en los Servicios Informáticos Electrónicos, atendiendo lo dispuesto por el artículo 430 del Decreto 390.

Por último, es importante tener en cuenta que respecto a las operaciones de comercio exterior de los depósitos francos, se permite que un tránsito aduanero pueda finalizar con la entrega de la carga o de las mercancías en estos depósitos y que las mercancías destinadas a un depósito franco puedan llegar allí después de un transporte combinado o de un transporte multimodal; igualmente el Decreto 2147 de 2016, está permitiendo que a un depósito franco ingresen mercancías procedentes de zona franca según lo establecido en el artículo 93 del Decreto 2147 citado.

Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA
Aspectos didácticos de la parte sustantiva

RECAPITULACIÓN

Como una síntesis del trabajo desarrollado por la Entidad en cabeza de sus funcionarios expertos, a continuación, se ofrece una lista de los principales aspectos del Decreto 390, que se espera contribuyan al logro de los objetivos trazados al expedir esta nueva regulación y que ya se anunciaban al comienzo de este documento, en especial el mejoramiento de la competitividad de la economía del país.

1. Modernización, simplificación y adecuación a las mejores prácticas internacionales
2. Armonización de los regímenes, procedimientos y lenguaje aduaneros en el ámbito internacional
3. Adopción de los Convenios internacionales (Convenio de Kyoto Revisado de la OMA y Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC)
4. Incorporación de los aspectos de los Tratados de libre comercio (En especial el TLC con Estados Unidos)
5. Legislación comparada de aduanas más adelantadas
6. Nuevo lenguaje
7. Nuevas formas de garantías
 - Depósito monetario o cualquier otro medio admitido por la DIAN
 - De compañía de seguros
 - De entidad bancaria
 - Pagaré abierto con carta de instrucciones, solo para los declarantes y operadores comercio exterior que autorice o califique la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
 - Fiducia mercantil en garantía
 - Endoso en garantía de títulos valores
 - Otra forma de que proporcione la suficiente seguridad que se cumplirá con el pago de los derechos e impuestos, sanciones, e intereses, cuando haya lugar, conforme lo establezca la Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales
8. Posibilidad de hacer correcciones sin sanción
9. Configuración del abandono en los lugares de arribo
10. Incorporación de la figura del destino aduanero que simplifica las formalidades aduaneras a través de un registro electrónico sin declaración, por ejemplo, el reembarque

11. Redefinición del orden de las etapas de desaduanamiento en los regímenes de importación, levante – pago – retiro
12. La no obligación de la utilización de las agencias de aduana
13. Pago obligatorio a través de canales electrónicos
14. Desaduanamiento abreviado con declaración simplificada para los Operadores Económicos Autorizados y usuarios de confianza
15. Declaración anticipada para otros regímenes aduaneros diferentes al de importación
16. Exigencia de instalaciones industriales para desarrollar procesos productivos sin necesidad de habilitación
17. Creación del Régimen de depósito aduanero
18. Creación del régimen aduanero de Envíos de entrega rápida o mensajería expresa de manera separada de Tráfico Postal
19. Operaciones aduaneras especiales de ingreso y Operaciones aduaneras especiales de salida, que facilitan el comercio exterior al tramitarse con simples registros electrónicos
20. Exigencia de uso de los dispositivos electrónicos de seguridad con centros de monitoreo
21. Incorporación del transporte férreo en el tránsito aduanero y otras operaciones de transporte
22. Nueva figura de transporte combinado en el territorio aduanero nacional para el desplazamiento de la carga de importación
23. Redefinición del transporte multimodal desde el lugar de origen en el exterior
24. Sistematización
 - Automatización de las formalidades aduaneras
 - Tramites y actuaciones accesibles a usuarios a través de roles de consulta
 - Procedimientos
 - Formatos y formularios electrónicos
 - Documentos soporte de las declaraciones aduaneras digitalizados o electrónicos
 - Sistema de Identificación Electrónico
 - Contingencias, incluidas las de los obligados aduaneros
25. Gestión del riesgo
 - Concepto favorable para autorizar o habilitar a los operadores de comercio exterior; para reconocer a los exportadores autorizados y para calificar a los usuarios de confianza
 - Racionalización de los controles

Decreto 390
marzo 7 de 2016

- Controles basados en riesgos (art. 492 a 495 del D 390)
 - Auditorias por empresa o importador y no por operación, lo que evita el desgaste administrativo de hacerlo para cada declaración aduanera
26. Logística
- Transporte combinado: Fluvial, Terrestre, Ferroviario
 - Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)
 - Grandes instalaciones industriales para reparación, acondicionamiento o mantenimiento de naves y aeronaves
 - Zonas de control comunes a varios puertos o muelles
 - Zonas de Verificación en aeropuertos para Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa
 - Centros de Distribución Logística Internacional en puertos o aeropuertos o en las ILE
 - Centros de distribución de los envíos que ingresen desde el exterior con destino a otros países, mediante una operación de transbordo
 - Zonas Únicas de Inspección
 - Equipos de Inspección no Intrusiva
27. Resoluciones Anticipadas (art. 12 a 16)
- Valoración
 - Origen
 - Clasificación Arancelaria
 - Devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de derechos de aduana
 - Aplicación de cuota de un contingente y otros
28. Disponibilidad para la prestación del servicio las 24 horas de los 7 días de la semana
29. Proporcionalidad entre infracción y sanción

CONCLUSIONES

Finalizada la obra que se ofrece a quienes de una u otra forma tengan interés en la misma, solo resta destacar que la finalidad que siempre estuvo presente en su escritura, fue desde un comienzo, la de poder suministrar un texto de lectura y estudio para la mejor comprensión del alcance que tienen los cambios que se introdujeron en la norma, y que precisamente por su novedad, pueden generar algún tipo de dificultad o quizás de rechazo a los mismos; solo con su entendimiento en su real contexto, es que se podrán entender las bondades de la nueva regulación que se comenta.

Por lo tanto, no debe tomarse como norma de interpretación jurídica del articulado del Decreto 390; de ahí que el libro se haya titulado con la expresión, “aspectos didácticos”, que por lo demás se ocupó únicamente de la denominada parte sustantiva; en ningún momento se hizo comentario alguno sobre la parte procedimental y sancionatoria.

Seguramente que habrá aspectos que precisen de un mayor desarrollo o tal vez, no se compartan las apreciaciones que la autora hace en los contenidos; razón por la cual, resultaría altamente beneficioso recibir todas las críticas y sugerencias constructivas, con miras a mejorar una segunda edición, con la que se recogerán además las modificaciones normativas que se vayan expidiendo, así como los desarrollos reglamentarios que tendrán que establecerse.

A los anteriores efectos, y teniendo en cuenta que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es la que tiene los derechos sobre esta publicación y que, además, es la Dirección de Gestión de Aduanas la que lidera todos los procesos de la parte sustantiva de la norma, es a esta Dependencia a la que se deben dirigir todos los comentarios, observaciones y sugerencias que resulten apropiadas.

Por último y no menos importante, es preciso agradecer todo el apoyo institucional y específicamente el de la Doctora Claudia María Gaviria Vásquez, Directora de Gestión de Aduanas, quien, con su entusiasmo y liderazgo, hizo posible que este propósito fuera una realidad.

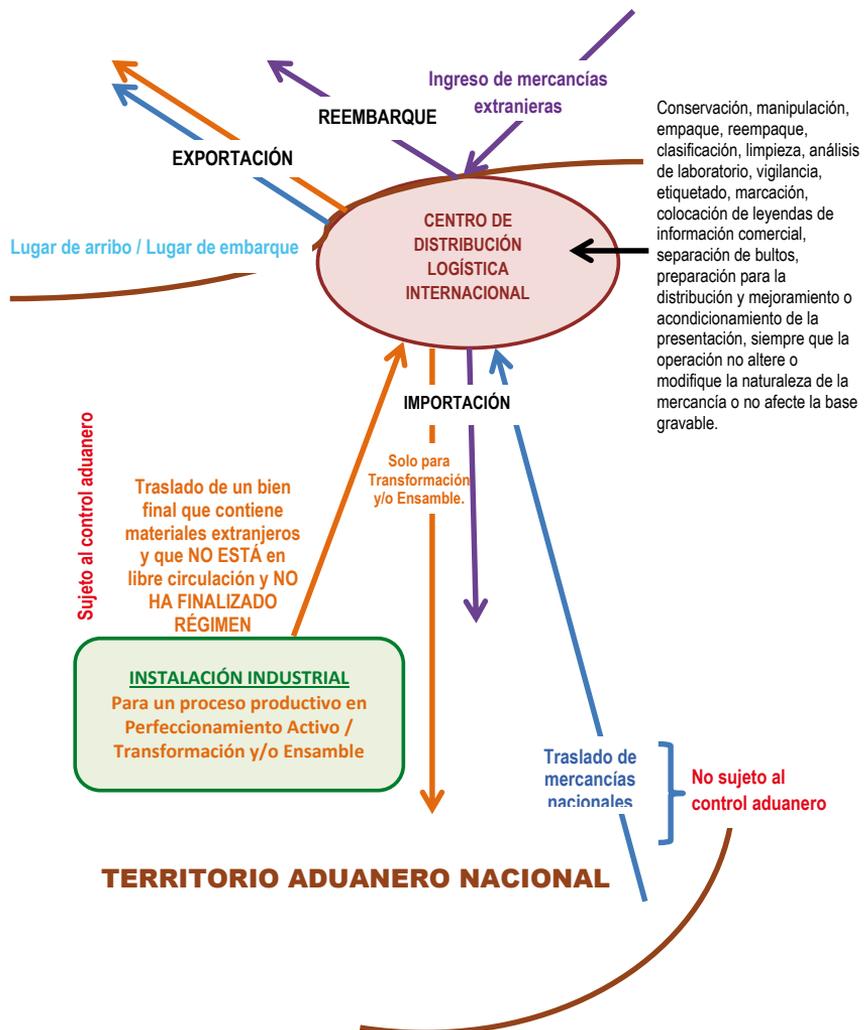
Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

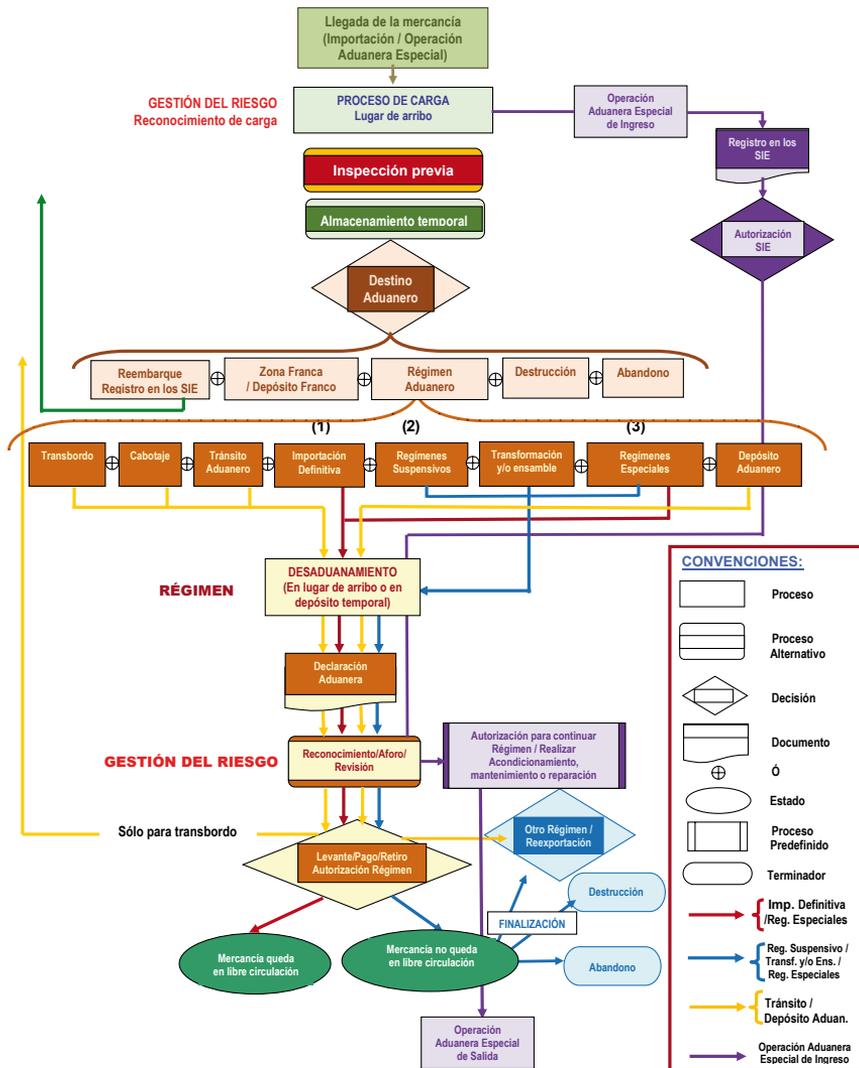
Aspectos didácticos de la parte sustantiva

ANEXOS

ANEXO 1 CENTROS DE DISTRIBUCIÓN LOGÍSTICA INTERNACIONAL (DEPÓSITOS PÚBLICOS)



ANEXO 2
FORMALIDADES ADUANERAS
IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL



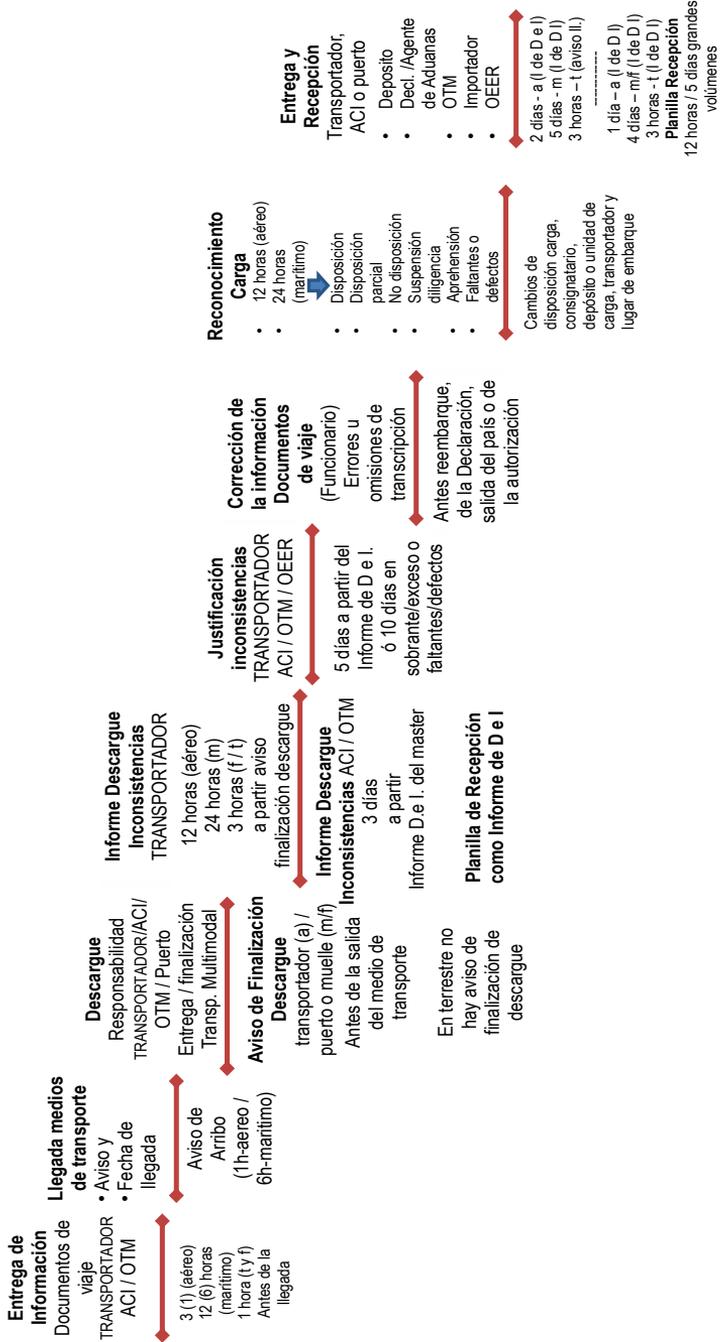
(1) La importación definitiva incluye, la importación para el consumo incluidas las muestras, la importación con franquicia (No libre circulación), importación en cumplimiento de garantía, reimportación en el mismo estado y reimportación por perfeccionamiento pasivo. Algunos regímenes especiales también son definitivos.
 (2) Los regímenes suspensivos incluyen, la admisión temporal para reexportación en el mismo estado y el perfeccionamiento activo.
 (3) Los regímenes especiales de importación incluyen, la importación temporal de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento, tráfico postal, envíos de entrega rápida o mensajería expresa, viajeros, menaje, importación temporal de medios de transporte de uso privado, importación temporal de embarcaciones de recreo de uso privado que permitan la navegación de altura, importación por redes, ductos, oleoductos o tuberías y provisiones para consumo y para llevar.

Diagrama de flujo elaborado por Julia Inés Sánchez Arias con base en el Decreto 390 de 2016

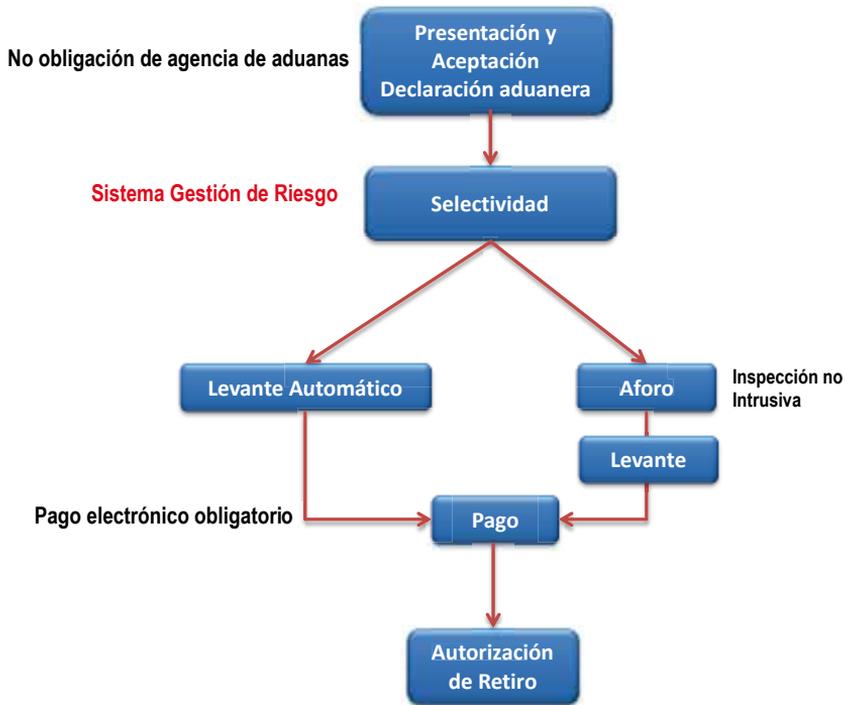
Decreto 390
 marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA
 Aspectos didácticos de la parte sustantiva

ANEXO 3
FORMALIDADES ADUANERAS PREVIAS AL DESADUANAMIENTO



ANEXO 4
ETAPAS DE DESADUANAMIENTO EN IMPORTACIONES

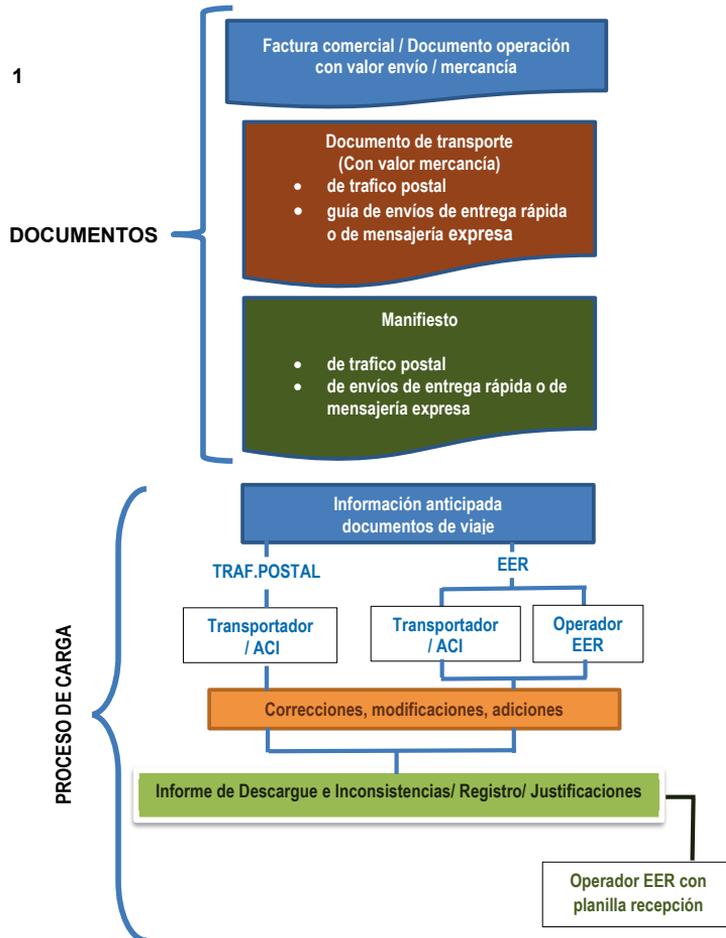


Dirección de Gestión de Aduanas

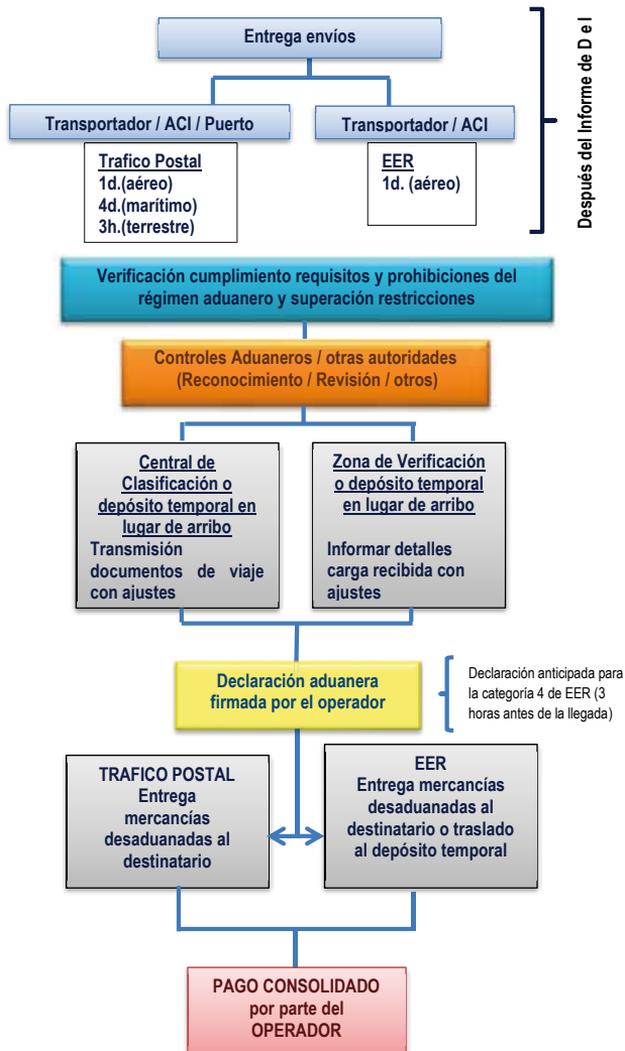
Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA
Aspectos didácticos de la parte sustantiva

ANEXO 5
FORMALIDADES ADUANERAS DE LA IMPORTACIÓN
TRÁFICO POSTAL Y ENVÍOS DE ENTREGA RÁPIDA O MENSAJERÍA EXPRESA



viene



Decreto 390
marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

Aspectos didácticos de la parte sustantiva

Diagrama de flujo elaborado por Julia Inés Sánchez Arias con base en el Decreto 390 de 2016

ANEXO 6
REPARACIÓN DE AERONAVES Y EMBARCACIONES

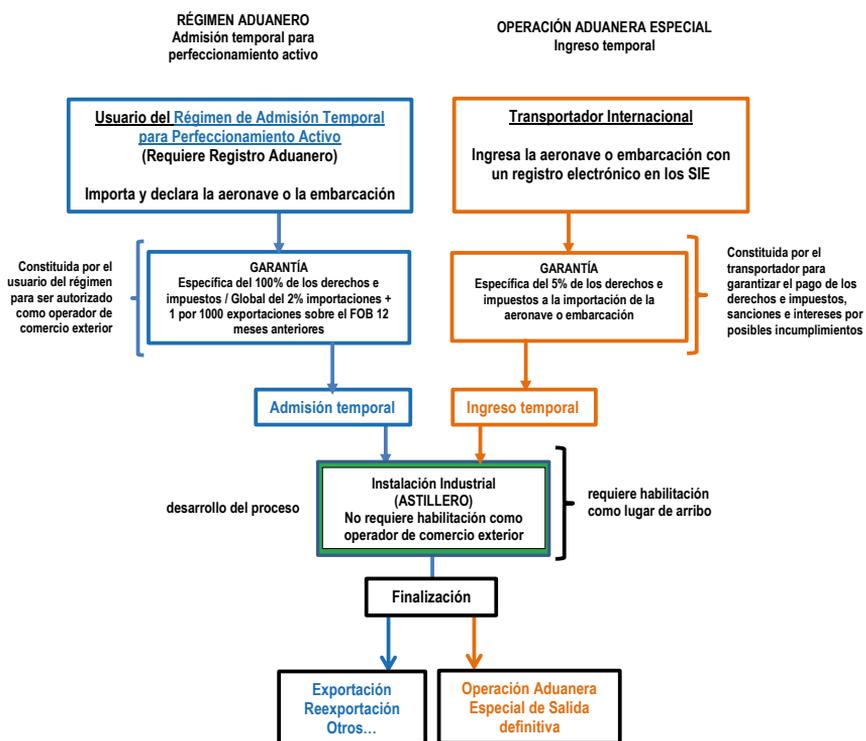


Diagrama de flujo elaborado por Julia Inés Sánchez Arias con base en el Decreto 390 de 2016

ANEXO 7
FORMALIDADES ADUANERAS
EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

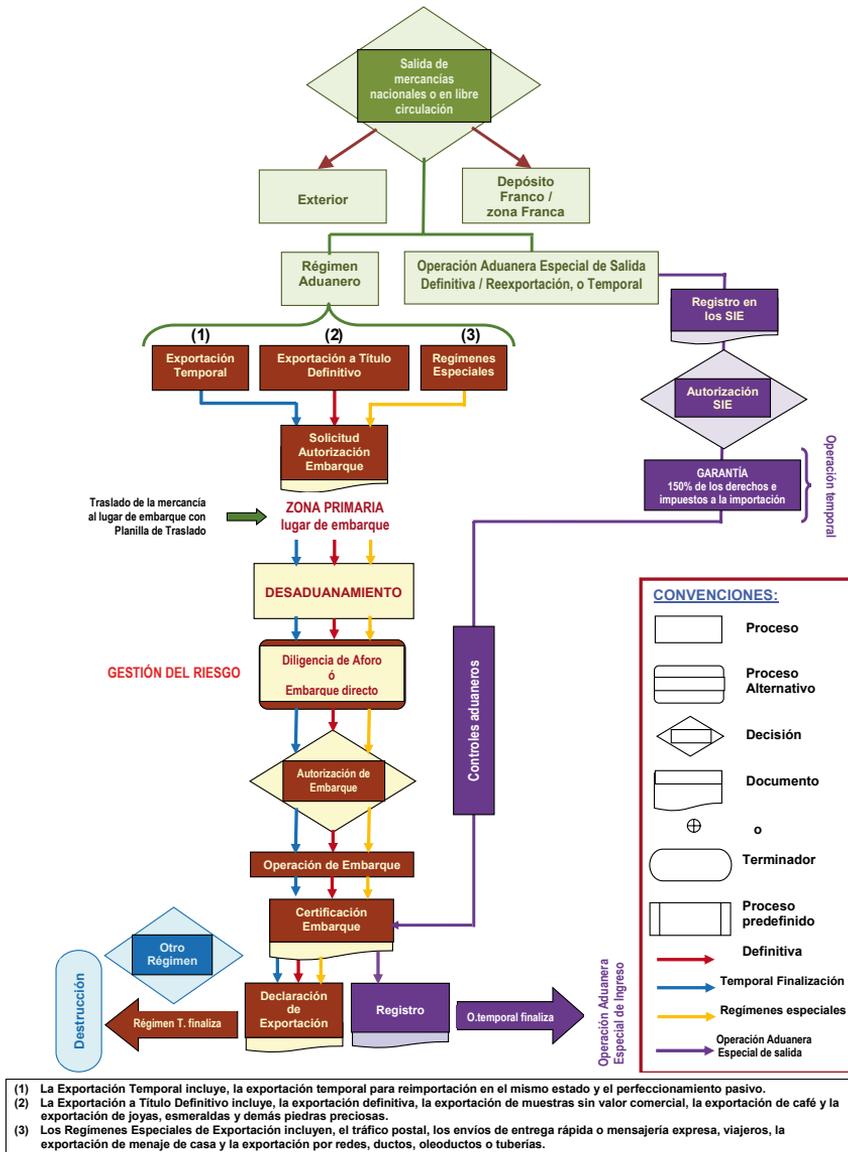


Diagrama de flujo elaborado por Julia Inés Sánchez Arias con base en el Decreto 390 de 2016

Decreto 390
 marzo 7 de 2016

NUEVA REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA
 Aspectos didácticos de la parte sustantiva

ANEXO 8
 FORMALIDADES ADUANERAS
 RÉGIMEN DE DEPÓSITO ADUANERO

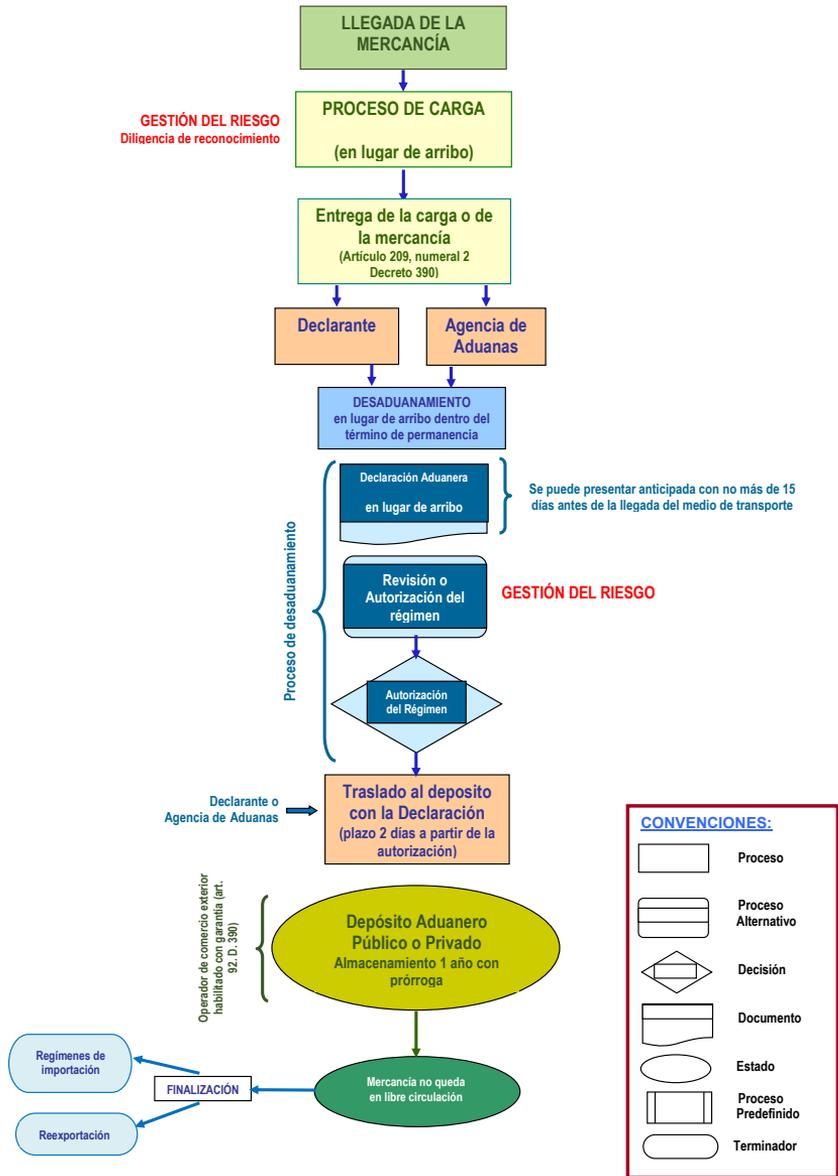


Diagrama de flujo elaborado por Julia Inés Sánchez Arias con base en el Decreto 390 de 2016

ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Revisado) de la Organización Mundial de Aduanas de 1999.

Tratado por el que se crea la Organización Mundial del Comercio y su Acuerdo de Facilitación del Comercio.

Convenio sobre la Unión Postal Universal.

Decisión 671 de la Comunidad Andina, sobre regímenes aduaneros.

Decisión 617 de la Comunidad Andina, sobre tránsito aduanero comunitario.

Decisión 571 de la Comunidad Andina, sobre valoración aduanera.

Decisión 399 de la Comunidad Andina, sobre transporte internacional de mercancías por carretera.

Decisión 393 de la Comunidad Andina, sobre transporte multimodal internacional.

Decisión 331 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, sobre transporte multimodal.

Decisión 271 de la Comunidad Andina, sobre el transporte internacional por carretera.

Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta la Reforma Tributaria Estructural.

Ley 1753 de 2015, artículo 8, sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Ley 1682 de 2013, artículo 12, sobre la infraestructura del transporte.

Ley 1565 de 2012, sobre el retorno de colombianos residentes en el extranjero.

Ley 1450 de 2011, sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Ley 1143 de 2007, por la cual se aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.

Ley 962 de 2005, artículo 60, sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado. Artículo 60 reglamentado por el Decreto 1520 de 2008.

Ley 488 de 1998, artículo 92, sobre normas tributarias. Establece el tributo único para la introducción al país del menaje doméstico.

Ley 170 de 1994, por la cual se acepta el Tratado que crea la Organización Mundial del Comercio.

Ley 1 de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 1369 de 2009, Ley Postal.

Decreto Ley 1742 de 1991, por el que se crea el tributo único del quince por ciento (15%) "ad-valórem" para viajeros.

Decreto 390 de marzo 7 de 2016, por el que se establece la regulación aduanera.

Decreto 2153 de diciembre 26 de 2016, por el que se crean las subpartidas arancelarias para el régimen aduanero de Tráfico Postal y de Envíos de Entrega Rápida.

Decreto 2147 de 2016, por medio del cual se modifica el Régimen de Zonas Francas.

Decreto 2910 de 2013, por el que se establece el Programa de Fomento para la Industria Automotriz – PROFIA – .

Decreto 732 de 2012 en cumplimiento del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Decreto 3568 de 2011 sobre el Operador Económico Autorizado -OEA-.

Decreto 2555 de 2010, sobre "leasing" de exportación.

Decreto 1520 de 2008, por el cual se reglamenta el artículo 60 de la Ley 962 de 2005 sobre inspección simultánea.

Decreto 2685 de 1999, sobre legislación aduanera que se modifica.

Decreto 149 de 1999 por el que se reglamenta el registro de operadores de transporte multimodal en Colombia.

REGULACIÓN ADUANERA EN COLOMBIA

