

Análisis de los cambios en la Modalidad de Viajeros del Régimen de Importación
Colombiano y su incidencia en la facilitación del comercio exterior

Enrique Humberto Angulo Cohen

Universidad Nacional Abierta Y A Distancia – UNAD

Escuela De Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Especialización En Gestión Pública

Cartagena De Indias, 2020

Análisis de los cambios en la Modalidad de Viajeros del Régimen de Importación
Colombiano y su incidencia en la facilitación del comercio exterior

Monografía para optar al título de Especialista en Gestión Pública

Directora

Yeimmy Rubiano Roa

Universidad Nacional Abierta Y A Distancia – UNAD

Escuela De Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Especialización En Gestión Pública

Cartagena De Indias, 2020

Dedicatoria

A Dios

Por darme la suficiente inteligencia y perseverancia en todo este proceso y permitir este nuevo logro en mi vida profesional.

A mis familiares.

Por ese apoyo incondicional, por sus voces de aliento que siempre las tuve presente y que permitieron fortalecer en todo este proceso mi espíritu de luchador. A mi madre, esposa e hijos por su amor, comprensión y paciencia. ¡El mérito también es de ustedes!

Agradecimientos

A mi Universidad por ser forjadora de profesionales de calidad y brindarme una formación académica de excelencia con principios y valores éticos que sin duda alguna los pondré en práctica en el plano laboral y profesional.

A mi directora de proyecto de grado y al cuerpo administrativo por su profesionalismo.

¡Muchísimas Gracias!

Resumen

La presente monografía analiza mediante un estudio descriptivo los cambios realizados a la modalidad de viajeros del régimen de importación colombiano y su incidencia en la facilitación del comercio exterior, utilizando como técnica de recolección la revisión documental, teórica y literaria, Además, describe las generalidades de las actuales disposiciones de este régimen contenidas en el Decreto 1165 de 2019 y su reglamentación. Lo anterior teniendo en cuenta que actualmente a nivel mundial se ha incrementado significativamente el volumen de tráfico de mercancías y de viajeros que ingresan en calidad de visitantes extranjeros para hacer turismo y agenda de negocios, nacionales residentes en el exterior que llegan de visita y nacionales que regresan al país después de hacer turismo internacional; esto ha generado que la mayoría de los países a nivel mundial pongan en práctica diversos mecanismos de modernización y de mejora en los procesos de trámites aduaneros y de cruce de fronteras, para así facilitar el comercio internacional en cumplimiento de los acuerdos internacionales y avanzar en las condiciones de competitividad mundial. Es por ello que mediante la presente monografía se realiza un análisis descriptivo del régimen de importación de viajeros vigente, para determinar cuáles son los principales cambios que se presentan y su incidencia en la facilitación del comercio exterior.

Palabras claves: Estatuto aduanero, facilitación del comercio exterior, formulario 530, importación, viajeros internacionales.

Abstract

This monograph analyzes, through a descriptive study, the changes made to the travelers' modality of the Colombian import regime and their impact on the facilitation of foreign trade, using as a collection technique the documentary, theoretical and literary review. It also describes the generalities of the current provisions of this regime contained in Decree 1165 of 2019 and its regulation. The above taking into account that currently worldwide has significantly increased the volume of traffic of goods and travelers entering as foreign visitors to make tourism and business agenda, nationals living abroad who come to visit and nationals who return to the country after making international tourism, this has generated that most countries worldwide implement various mechanisms for modernization and improvement in the processes of customs procedures and border crossing, thus facilitating international trade in compliance with international agreements and advance in the conditions of global competitiveness. For this reason, this monograph makes a descriptive analysis of the current import regime for travelers, in order to determine the main changes that occur and their impact on the facilitation of foreign trade.

Keywords: Customs statute, foreign trade facilitation, form 530, imports, international travelers

Tabla de Contenido

1.	Introducción	9
2.	Antecedentes generales	11
3.	Planteamiento del problema	16
3.1	Formulación del problema	19
4.	Justificación.....	20
5.	Objetivos	22
5.1	Objetivo general	22
5.2	Objetivos específicos	22
6.	Marco contextual.....	23
7.	Marco teórico	25
7.1	Facilitación del Comercio Exterior	25
7.2	Comercio exterior.....	28
8.	Marco conceptual	30
9.	Marco legal.....	32
10.	Marco Metodológico	42
11.	Resultados	43
11.1	Incidencia de la modalidad de viajeros en la facilitación del comercio exterior	43
11.1.1	Presentación de la declaración de viajeros.....	43
11.1.2	Revisión selectiva de equipajes.....	45

11.1.3 Cupo de viajeros.....	46
11.1.4 Restricciones de mercancías	48
11.2 Generalidades de la modalidad de viajeros	50
11.3 Derechos, obligaciones y restricciones de los viajeros	50
11.3.1 Derechos.....	50
11.3.2 Obligaciones.....	57
11.3.3 Restricciones	59
11.4 Controles y procedimientos establecidos	62
11.4.1 Aprehensión de la mercancía	64
12. Conclusiones	67
13. Bibliografía.....	69

1. Introducción

La presente Monografía tiene como propósito hacer un análisis de la nueva regulación aduanera en Colombia tras la entrada en vigencia del decreto 1165 del 2019, con la finalidad de determinar cuáles fueron los cambios realizados a la Modalidad de Viajeros que inciden en la facilitación del comercio exterior.

La facilitación del comercio exterior consiste en hacer más fácil para los comerciantes la circulación de las mercancías a través de las fronteras mediante la sustitución de los procedimientos complejos de comercio transfronterizo por otros más eficaces. (Persson, 2013). En ese orden de ideas el Gobierno Nacional concibió este nuevo decreto que regula la función aduanera en Colombia, el cual dispuso en su parte considerativa que en desarrollo de la Ley 1609 de 2013, se establece una nueva regulación aduanera con el ánimo de armonizarla con los convenios internacionales, particularmente con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros- Convenio de Kioto revisado de la Organización Mundial de Aduanas, incorporando las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales. (Decreto 1165, 2019)

El régimen de importación en la modalidad de viajeros es muy importante para la economía del país, toda vez que por ser Colombia quien tiene mayor dinámica en desarrollo turístico de América latina y ser uno de los más destacados a nivel mundial en el número de llegadas de viajeros internacionales en los últimos años. Como lo ha reconocido La Organización Mundial del Turismo. (OMT, 2012) y según estudios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que dan como resultado que hubo un incremento considerable del 81.5% de viajeros

internacionales, pasando de 2.355.578 a 4.276.146 viajeros internacionales entre 2011 y 2018 respectivamente. (MINCIT, 2018)

Ante este panorama, y para dar cumplimiento a los tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia, el gobierno nacional ha expedido la nueva regulación aduanera que trae consigo modificaciones en aspectos muy puntuales del Régimen de Viajeros que se traducen en beneficios, que facilitan el comercio y agilizan los esquemas de revisión de equipajes y de atención a los viajeros.

Es por ello que nace la idea de realizar esta monografía, por el interés de conocer las modificaciones que se realizaron a este régimen de importación y cuáles de estas facilitan el comercio exterior. Además, identificar y describir cuales son las obligaciones, restricciones, procedimientos y controles a que hacen parte de esta modalidad.

2. Antecedentes generales

La facilitación del comercio exterior nace como un mecanismo que adoptaron la mayoría de los países en el mundo para minimizar los obstáculos que tenían los importadores y exportadores, en su mayoría de tipo logístico y administrativo para el desaduanamiento de sus mercancías. Es importante destacar que en el año 2013 la Organización Mundial del Comercio – OMC, en la conferencia Ministerial de Bali, concluyeron las negociaciones sobre El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC); el cual contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. A demás aclara y mejora los artículos pertinentes (V, VIII y X) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, y contiene también disposiciones de cooperación aduanera (OMC, 2017).

Por su parte la ONU a través de la UNCTAD en conferencia sobre comercio y desarrollo realizada en Ginebra, estableció que ante los sistemas de producción y las cadenas de suministro globalizados que requieren el acceso a las redes logísticas internacionales, es cada vez más importante disponer de procedimientos fronterizos rápidos y fiables de importación, exportación y tránsito. La facilitación del comercio ayuda a mejorar los procedimientos administrativos y reduce el riesgo de evasión de derechos. Se está considerando cada vez más un instrumento de desarrollo, puesto que su aplicación requiere que se invierta en capacidad humana e institucional. Con mayor frecuencia, la facilitación del comercio está encontrando su lugar en los acuerdos comerciales regionales y multilaterales, en particular el Acuerdo sobre facilitación del comercio aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Bali (Indonesia), del 3 al 7 de diciembre de 2013. La UNCTAD presta apoyo a la aplicación de la facilitación del comercio, entre otras cosas, mediante el desarrollo de

planes nacionales de aplicación de la facilitación del comercio, el fortalecimiento de los comités nacionales de facilitación del comercio, el fomento de la capacidad y programas de automatización de aduanas. En este documento se presentan cuestiones fundamentales para que los expertos debatan la aplicación de medidas de facilitación del comercio mediante la preparación de planes nacionales de aplicación, con el objetivo de que se incorpore la facilitación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo (ONU, 2014).

Para el caso de Colombia, el gobierno nacional ha diseñado una Política Nacional Logística la cual estableció 6 líneas estratégicas entre ellas la línea de Facilitación del comercio. A través de esta línea, se imparten medidas con el propósito de reducir los tiempos en los trámites de importación y exportación, con la aplicación de estándares de calidad internacionales. En ese sentido, el Gobierno Nacional expidió los documentos CONPES 3469 y 3528 de 2008, que definieron los lineamientos de política para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de comercio exterior. Por tal razón entre otras estrategias se expidió el Decreto 1165 de 2019 y la resolución 46 de 2019, con el fin de hacerle frente a los compromisos adquiridos.

La modalidad de Importación de Viajeros en el ámbito internacional está contemplada en el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, en él se definen algunas situaciones propias de esta modalidad que ha sido adoptadas por Colombia, como, por ejemplo:

“admisión temporal”, el régimen aduanero bajo el cual ciertas mercancías pueden ser ingresados en un territorio aduanero condicionalmente exoneradas de los derechos y los impuestos a la importación; las mercancías mencionadas deberán ser importadas para un fin específico y deberán ser destinadas a la reexportación dentro de un plazo determinado y sin haber sido

sometidas a ningún cambio excepto la depreciación normal debida al uso que se realiza de las mercancías;

“efectos personales”, todos aquellos artículos (nuevos o usados), que razonablemente necesite el viajero para su uso personal durante su viaje, teniendo en cuenta todas las circunstancias de este viaje, con exclusión de toda mercancía importada o exportada con fines comerciales;

“medios de transporte de uso privado”, los vehículos carreteros y los remolques, barcos y aeronaves, así como sus piezas de recambio, sus accesorios y equipamientos corrientes, importados o exportados por el interesado exclusivamente para su uso personal, con exclusión de todo transporte de personas remunerado y del transporte industrial o comercial de mercancías remunerado o no;

“sistema de canal doble”, sistema simplificado de control aduanero simplificado que permite a los viajeros que llegan realizar una declaración de mercancías eligiendo entre dos tipos de canales. Uno identificado con símbolos verdes para los viajeros que lleven mercancías cuya cantidad o valor no excedan los límites admitidos exonerados de los derechos y los impuestos a la importación y que no sean objeto de prohibiciones o restricciones a la importación. El otro, identificado mediante símbolos rojos, es para otros viajeros;

“viajero”,

1) toda persona que ingrese o salga temporalmente del territorio de un país donde no tiene su residencia habitual (“no residente”), y

2) toda persona que parta del territorio de un país donde tiene su residencia habitual (“residente que parte de su país”) o que vuelva después de haber estado temporalmente en el extranjero (“residente de regreso en su país”) (OMA, 2006).

En el ámbito nacional La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), es una entidad del nivel ejecutivo adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fue creada como Unidad Administrativa Especial, mediante Decreto 2117 de 1992; Cuando en aquel entonces existían la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN), las cuales se fusionan. Desde su conformación como UAE, ha venido presentando una serie de cambios en su estructura como son la realizadas mediante Decreto 1071 de 1999, con el cual se da una nueva reestructuración y se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). De igual forma para el 22 de octubre de 2008 se expide el Decreto 4048 por medio del cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. También el 26 de abril de 2011 mediante el Decreto 1321 se modificó y adicionó el Decreto 4048 de 2008, relacionado con la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El 17 de julio de 2015 mediante Decreto 1292 se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La DIAN tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad (DIAN, s.f.).

Dentro de las facultades que tiene la DIAN para coadyuvar a garantizar el control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras y la facilitación de las operaciones de comercio exterior, está la de controlar el ingreso y salida de los viajeros internacionales,

a través de la modalidad de viajeros del régimen de importación, el cual está contemplada su definición en el Decreto 1165 de 2019 en su artículo 3, como: “Viajeros. Son personas residentes en el país que salen al exterior y regresan al territorio aduanero nacional, así como personas no residentes que llegan al país para una permanencia temporal o definitiva. El concepto de turista queda comprendido dentro de esta definición.”

Los artículos que regulan la Modalidad de Importación de Viajeros son los artículos 266 al 284 del decreto 1165 de 2019 y 285 al 290 de la resolución 46 de 2019.

3. Planteamiento del problema

El aumento en el volumen de tráfico de mercancías y de viajeros que ingresan al territorio aduanero, ha causado que a nivel mundial los países pongan en práctica mecanismos de modernización y mejora en los procesos de trámites de aduanas y cruce de fronteras, para así facilitar el comercio internacional en cumplimiento de los acuerdos internacionales y avanzar en las condiciones de competitividad.

Colombia actualmente está ubicada en el puesto 58 entre 160 economías mundiales, según el índice de desempeño logístico del Banco Mundial (2018)¹, además según datos de la Encuesta Nacional Logística (2015)², el nivel de facilitación de la DIAN para gestionar actividades de Comercio Exterior fue de 4,8(PSL)³ y 5,6(USL)⁴ sobre 10 puntos; también la encuesta dio como resultado que la normatividad aduanera en materia de seguridad en las operaciones de Comercio Exterior es de 67.7% de desfavorabilidad, cifras muy bajas. Es por ello, que se presentan retos principalmente en puntualidad, aduanas e infraestructura.

Ante este escenario el Gobierno nacional implementó la Misión de Logística y Comercio Exterior como un mecanismo de construcción conjunta entre el sector público y el privado que busca garantizar un sistema logístico nacional organizado, que llegue a todos los niveles de competitividad de los productos colombianos en relación a las operaciones y mercados transnacionales.

Esta Política Nacional Logística para lograr su objetivo, estableció las siguientes 6 líneas estratégicas: Los Corredores logísticos articulados, La Facilitación del comercio, El Entorno institucional, La Información en logística, El Uso de las tecnologías de la información y la

¹ Índice de Desempeño Logístico o LPI por sus siglas en inglés, tiene como propósito identificar los desafíos y oportunidades que mejoren el desempeño logístico de un país.

² La Encuesta Nacional Logística- ENL, es una herramienta técnica que tiene como objetivo obtener información para caracterizar la logística del país.

³ Prestador de servicios logísticos

⁴ Usuarios de servicios logísticos

comunicación (TIC) al servicio de la logística y La Provisión de servicios de calidad en logística y transporte.

Dentro de la línea estratégica de Facilitación del comercio, se imparten medidas con el propósito de reducir los tiempos en los trámites de importación y exportación, con la aplicación de estándares de calidad internacionales; En ese sentido, el Gobierno Nacional expidió los documentos CONPES 3469 y 3528 de 2008 que definieron los lineamientos de política para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de comercio exterior, entre esos lineamientos y en lo que concierne a la facilitación en materia de regulación aduanera, el Gobierno Nacional expide el Decreto 390 de 2016 reglamentado parcialmente por las Resoluciones 41 y 42 del mismo año y Decreto 349 de 2018 que modifica el Decreto 390 de 2016, que en principio se conciben con el propósito de compilar, modernizar, simplificar y adecuar la regulación aduanera a los estándares internacionales, además de sistematizar los procedimientos aduaneros, fortalecer los criterios de gestión de riesgo en el ejercicio del control aduanero y garantizar la seguridad en toda la cadena logística. Lo anterior en aras de facilitar el comercio exterior y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el país dentro del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio AFC, y particularmente con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas.

Con la expedición del Decreto 390 de 2016 se dispuso la aplicación escalonada de gran parte de su articulado, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley Marco de Aduanas que señala:

“Cuando una disposición exija para su publicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a 180 días después de su publicación en el Diario Oficial, que permita el cumplimiento efectivo y real de la

disposición a reglamentar. Sin perjuicio de que la autoridad deba implementar un modelo de sistematización informático para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras caso en el cual deberá hacerlo en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses con la realización de pruebas piloto de funcionamiento en intervalos de seis (6) meses” (Ley 1609, 2013, art. 5).

Lo anterior implicaba tener vigente muchas normas previstas en los decretos 2685 de 1999, 390 de 2016, 2147 de 2016, 349 de 2018 y 659 de 2018, al igual que sus respectivas resoluciones reglamentarias, dificultando así la correcta y efectiva aplicación de la normatividad por parte de la comunidad aduanera en general. Es por ello que el Gobierno Nacional concibe la necesidad de expedir un nuevo Estatuto Aduanero, siguiendo las recomendaciones hechas por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, en sesión realizada el 19 de diciembre de 2018 y además considerando que la normatividad aduanera que se expida, se debe dotar de los elementos de seguridad jurídica que eviten la dispersión y proliferación normativa, como criterio general consagrado en la Ley marco de aduanas que señala:

“Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial” (Ley 1609, 2013, art. 4).

Como también garantizar la estabilidad, la certeza jurídica y facilitar la logística de las operaciones de comercio exterior.

Ante este panorama y atendiendo las dificultades antes mencionadas, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expide la nueva Regulación Aduanera- Decreto 1165 del 2 de Julio de 2019 y la Resolución reglamentaria 46 del 26 de julio de 2019

expedida por la DIAN, que entre otras se dictan disposiciones relativas al régimen de Importación en la Modalidad de Viajeros. Por lo anterior, la presente Monografía tiene como objetivo; realizar un análisis de los principales cambios del nuevo estatuto aduanero en relación al Régimen de Importación en la Modalidad de Viajeros y su incidencia en la facilitación del comercio exterior. Para lo cual se plantea la siguiente pregunta de investigación:

3.1 Formulación del problema

¿Cuáles son los principales cambios en la modalidad de viajeros del régimen de importación colombiano y su incidencia en la facilitación del comercio exterior tras la expedición del Decreto 1165/2019?

4. Justificación

La presente monografía se encuentra enmarcada en el interés comercial que tiene Colombia, encaminado a una profunda integración económica con el resto del mundo, en la que el turismo juega un papel importante, si se tiene en cuenta que es uno de los renglones principales de nuestra economía; destacando, además, que hemos sido el país de América latina con mayor dinámica en desarrollo turístico y uno de los más sobresalientes a nivel mundial por el número de llegadas de viajeros internacionales. Es por ello, que el Gobierno Nacional en aras de mejorar su capacidad competitiva en materia de comercio internacional y cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos y Tratados Comerciales; ha puesto en marcha una política de logística y comercio exterior para garantizar un sistema logístico nacional organizado y articulado que permita la facilitación del comercio; dentro de esta política, se han implementado una serie de medidas para reducir los tiempos en los trámites aduaneros, entre las que se encuentran ajustes a la normatividad Aduanera; así las cosas, se expide a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Decreto 1165 del 2 de Julio de 2019, concebido bajo los fundamentos de estabilidad, certeza jurídica y facilitación logística de las operaciones de comercio exterior, y bajo el principio general de seguridad y facilitación de la cadena logística de las operaciones de comercio exterior.

En ese orden de ideas y dada la expectativa que genera el nuevo Estatuto Aduanero, resulta pertinente realizar un estudio a la Modalidad de Viajeros, a fin de analizar e identificar cuáles fueron los cambios significativos que inciden en la facilitación del comercio exterior, así como también hacer una descripción y análisis de cuáles son los derechos, las obligaciones, las restricciones y los controles que hacen parte de esta modalidad.

Para dicho estudio, se tendrá en cuenta los artículos del 266 al 287 del Capítulo 14 del Decreto 1165/2019 y su resolución reglamentaria 46/2019, en sus artículos del 285 al 294.

Sin duda el presente trabajo de monografía beneficiará a los viajeros internacionales que entran y salen del país, a los funcionarios de la DIAN y al personal del gremio aduanero y comunidad en general.

Su aporte más relevante consiste en que servirá como documento de consulta, en el que se dará a conocer para una mejor comprensión, cuáles son los beneficios en materia de facilitación del comercio, especialmente con el tema de entrada y salida de viajeros internacionales, respecto a los tiempos de desaduanamiento, los cambios en los controles de flujo de pasajeros en el aeropuerto y la ampliación de cupos y otros beneficios. Además, se le indicará al viajero de una forma clara y precisa, cuáles son sus derechos, que obligaciones aduaneras debe cumplir, que tipo de restricciones establece el régimen y cuáles son los tipos de controles establecidos por la autoridad aduanera.

5. Objetivos

5.1 Objetivo general

Analizar los principales cambios de la modalidad de viajeros del régimen de importación colombiano y su incidencia en la facilitación del comercio exterior tras la expedición del Decreto 1165/2019.

5.2 Objetivos específicos

- Describir las generalidades de la modalidad viajeros – Decreto 1165 de 2019 y su reglamentación.
- Identificar los derechos, las obligaciones y las restricciones de los viajeros que ingresan al territorio aduanero nacional.
- Indicar cuales son los controles y procedimientos establecidos en la modalidad de viajeros.

6. Marco contextual

Ante las reiteradas denuncias hechas por muchos comerciantes a nivel mundial sobre los numerosos trámites administrativos que implica el comercio internacional de sus mercancías; la Organización Mundial del Comercio – OMC realiza la conferencia Ministerial de Bali de 2013 en la que se concluyen las negociaciones y se firma El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), el cual trae consigo disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, como también aclara y mejora los artículos pertinentes (V, VIII y X) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. Además de las disposiciones de cooperación aduanera (AFC, 2017, sección. I). Este acuerdo fue ratificado por 121 países miembros de la OMC, incluyendo 19 países LAC. - Latino América y el Caribe.

El acuerdo mundial sobre facilitación del comercio, estableció una serie de compromisos para los países miembros de la Comunidad Andina – CAN, en los que se contempla la agilización del movimiento, levante, y despacho de todas las mercancías, incluyendo las que están en tránsito. También establece medidas para que exista una cooperación efectiva entre las agencias de aduanas y demás autoridades que tengan injerencia en el tema de la facilitación del comercio y procedimientos aduaneros.

Es preciso tener en cuenta que antes de que se firmara el AFC, la CAN en sesión ordinaria del día 7 del 2011, había expedido la siguiente decisión: “El Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera tiene por finalidad responder a la necesidad de plantear nuevas iniciativas en el ámbito aduanero comunitario andino, las cuales contribuyan a facilitar el comercio entre sus Países Miembros y con terceros países; en

concordancia con las líneas de acción de la Comunidad Andina y del marco normativo internacional sobre la materia”(Decisión 770, 2011, art. 1).

Además, a través de la resolución 1467 del 3 de mayo de 2012, se decidió aprobar el Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre facilitación del comercio en materia aduanera, en la que entre otras se tomó la decisión de tener como objetivo de este plan estratégico, el desarrollo e implementación de mecanismos que permitan la facilitación del comercio y estructurar e implementar mecanismos que permitan la armonización en la legislación aduanera.

Como se puede observar en estas decisiones tomadas por la CAN, cada país miembro dentro de su política aduanera, debe incorporar estrategias que permitan facilitar el comercio entre los países miembros y otros países y afinar lo relacionado a la legislación aduanera.

Colombia en ese sentido, antes de que se realizaran los anteriores acuerdos internacionales, había puesto en marcha la Política Nacional Logística a través del documento Conpes 3547 del 27 de Octubre de 2008, la cual tiene como objetivos específicos: “Promover la facilitación del comercio exterior : Las políticas públicas en la facilitación del comercio exterior se regirán por principios de eficiencia, eficacia, coordinación interinstitucional y publicidad, con el propósito de unificar los procedimientos, reducir tiempos y disminuir costos de los servicios prestados por las entidades gubernamentales” (Conpes, 2008, Pag. 40).

En cuanto a legislación aduanera el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1165 de 2019 que dentro de sus principios generales contempla el Principio de seguridad y facilitación de la cadena logística de las operaciones de comercio exterior: “las actuaciones administrativas relativas al control se cumplirán en el marco de un sistema de gestión de riesgo, para promover la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio internacional (...)”. (Decreto 1165, 2019, art. 5).

7. Marco teórico

7.1 Facilitación del Comercio Exterior

Para entender lo que significa el termino Facilitación del Comercio, es preciso anotar que la literatura no cuenta con una definición única que abarque el contexto logístico, documental, de barreras no arancelarias y de costos transaccionales. Las definiciones que han planteado diversos autores e instituciones abarcan diferentes interpretaciones, a partir de enfoques limitados y orientados a aspectos logísticos del movimiento transfronterizo de mercancías a través de puertos o documentación eficiente asociada al comercio; hasta una concepción mucha más amplia, como la de disminuir las barreras no arancelarias o los costos de transacción asociados con el comercio internacional (Wilson et al 2002 y Kim et al 2004).

Es por ello, por ejemplo, que según el Informe del Comercio Mundial 2015: La Facilitación del Comercio está incluida en el programa de muchos Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) que no tienen una concepción uniforme de ella. Las diversas definiciones de la facilitación del comercio pueden distinguirse, como mínimo, en función de las dos características siguientes:

- **Amplias o restringidas:** Las definiciones restringidas se centran en la mejora de los procedimientos administrativos en la frontera, mientras que las definiciones amplias comprenden también los cambios en las medidas aplicadas en el país, tales como obstáculos técnicos al comercio.

- **Infraestructura no física o física:** Algunas definiciones limitan la facilitación del comercio a la mejora de los procedimientos comerciales que no requiere inversiones en infraestructuras físicas (salvo, quizás, un mejor equipo de tecnología de la información para los servicios de aduanas), mientras que otras definiciones de la facilitación del comercio abarcan las inversiones en infraestructuras físicas, tales como puertos, redes de transporte dentro del país (carreteras,

ferrocarriles, etc.), y también en tecnología de la información y las comunicaciones. (Informe del Comercio Mundial, 2015)



Figura 1. NO HAY UNANIMIDAD EN DEFINICION

De: "Alejandro Gamboa Alder: Consejero Organización Mundial del Comercio", 2018, Curso Taller para América Latina sobre el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio: Intercambio de Experiencias, p. 5.

En ese orden de ideas, se dará a conocer las distintas definiciones de Facilitación del Comercio hechas por las organizaciones mundiales, la comunidad académica y acuerdos comerciales. Para ello es preciso hacer referencia a las opiniones sobre el tema expresadas por Miguel Izam, funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, quien dice que:

Una manera general e indiscutible de entenderlo podría ser que incluya toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impiden. Luego, en términos amplios, la facilitación del comercio se relacionaría con una gran diversidad de ámbitos referidos a las transacciones internacionales de bienes o servicios, así como al movimiento de capital y de

personas, especialmente de negocios. Por lo tanto, es un concepto que podría referirse a cada una de las medidas que pretendan reducir o eliminar cualquier barrera aplicable al comercio o al desplazamiento de factores productivos entre países. (CEPAL, 2001).

Cabe destacar que en la OMC no han existido un consenso para definir formalmente la facilitación del comercio, argumentando no poder concertar los criterios sobre sus límites como también por evitar excluir algún aspecto que se requiera para trabajos futuros.

Por su parte la ONU en su Manual de Facilitación del Comercio Segunda parte, considera que facilitación del comercio es establecer un entorno transparente y previsible para las transacciones transfronterizas basado en la simplificación y normalización de las prácticas y procedimientos aduaneros, los requisitos de documentación, las operaciones de carga y tránsito y los acuerdos sobre el comercio y el transporte. El carácter intersectorial de la facilitación del comercio exige una estrecha coordinación entre comerciantes, operadores, proveedores de servicios, autoridades aduaneras, ministerios competentes y organismos reguladores (ONU, 2006).

Otra de las organizaciones mundiales como la OMA, en su Guía para la Medición del Tiempo Requerido Para el Despacho de las Mercancías versión 2, define lo que se entiende por facilitación del comercio de la siguiente manera: Básicamente, se trata de la reducción de los costos de las transacciones comerciales y la creación de estándares de eficacia en consonancia con la intención de la Declaración de Doha de “agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana, y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito...” Esto incluye la relación causal que existe entre los regímenes aduaneros y demás prácticas y el incremento de los requisitos en términos de costo o tiempo (OMA, 2011).

7.2 Comercio exterior

El comercio exterior es el intercambio entre países, en términos de bienes y servicios. con el objetivo de cubrir sus necesidades de mercado tanto externas como internas de los países intervinientes.

El comercio se debe considerar como el nexo económico entre producción, consumo e inversión; al abastecer al consumidor final con géneros, se convierte en la última fase del proceso productivo. Partiendo del ámbito geográfico, el comercio se divide en comercio interior y exterior.

El comercio interior abarca el conjunto de actividades mercantiles llevado a cabo a escala interna o nacional, realizado entre vendedores y compradores asentados dentro de las fronteras político-económicas de un país determinado, lo cual conlleva una circulación monetaria y una obligatoriedad jurídica nacionales.

Al comercio exterior puede considerárselo como una técnica de economía exterior, denominada sector exterior; abarca el conjunto de relaciones de intercambio de bienes y servicios comerciales de un país (residentes) con socios extranjeros (no residentes) mediante ventas o compras que originan créditos y obligaciones en divisas y euros, relación que implica obligatoriedad jurídica nacional e internacional. Ha de calificarse de circulación mercantil exterior la de una economía nacional que, por regla, excede la frontera estatal. A través de ese proceso extraterritorial, la división nacional del trabajo se va ampliando y desemboca en la economía mundial.

Históricamente, el comercio exterior de nuestros días emana del sistema librecambista, que, opuesto a la doctrina proteccionista (protección de la producción y comercio nacionales), ampara y estimula la circulación mercantil exenta de medidas o barreras restrictivas que obstaculizan el

libre intercambio internacional de bienes y servicios. Es un hecho incontestable que las relaciones comerciales influyen favorablemente la vida económica de cada país con más o menos pujanza. Una peculiaridad de la segunda mitad del siglo XX ha sido la creciente utilidad de la división internacional del trabajo para el progreso de muchos países, independientemente de sus poderíos económicos. Las ventajas de las relaciones comerciales internacionales contribuyen de manera eficaz a consolidar las estructuras económicas de los distintos países y a activar el ritmo de desarrollo a escala nacional y mundial. Tal evolución se manifiesta en el hecho que, si bien la producción mercantil mundial ha crecido tan sólo de un factor de 8,6 entre los años 1950 y 2007, las exportaciones de mercancías han conocido un incremento real de un factor de 29,2 durante la misma época. Otra aportación a considerar en provecho de las economías nacionales a finales del siglo XX fue el progreso favorable del parámetro de la relación del tráfico internacional de bienes con respecto al PIB mundial que incrementó de 28% en 1970 a 44,5% en 2004, o sea un auge de 16,5% en sólo 34 años (Lafuente, 2000).

8. Marco conceptual

Comercio Exterior: El denominado comercio internacional o comercio exterior consiste en un intercambio ordinario, generalmente de productos a cambio de dinero, con la característica diferencial de que para poder realizar el intercambio se ha de atravesar una “frontera” (Bustillo, 2002).

Facilitación del comercio: La facilitación del comercio consiste en hacer más fácil para los comerciantes la circulación de las mercancías a través de las fronteras mediante la sustitución de los procedimientos complejos de comercio transfronterizo por otros más eficaces. (Persson, 2013).

Importación de Bienes: Es el ingreso de mercancías que consiste en las compras, trueques, obsequios o donaciones entre el resto del mundo y el territorio económico de un país.

Autoridad aduanera: Es el funcionario público o dependencia oficial que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones, tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras (Decreto 1165, 2019, art. 3).

Viajeros: son personas residentes en el país que salen al exterior y regresan al Territorio Aduanero Nacional, así como personas no residentes que llegan al país para una permanencia temporal o definitiva. El concepto de turista queda comprendido dentro de esta definición (Decreto 1165, 2019, art. 3).

Efectos personales: Son todos los artículos nuevos o usados que un viajero o un tripulante pueda necesitar para su uso personal en el transcurso del viaje, teniendo en cuenta las circunstancias del mismo, que se encuentren en sus equipajes acompañados o no acompañados, o los lleven sobre sí mismos o en su equipaje de mano, con exclusión de cualquier mercancía que constituya expedición comercial (Decreto 1165, 2019, art. 3).

Equipaje: Son todos aquellos efectos personales y demás artículos contenidos en maletas, maletines, tulas, baúles, cajas o similares, que lleva el viajero en un medio de transporte (Decreto 1165, 2019, art.3).

9. Marco legal

La referencia del inicio de la regulación del comercio exterior colombiano y aduanas data desde la constitución de 1886 en su artículo 76, la cual facultaba al congreso de la república para reformar la Constitución por medio de actos legislativos, hacer las leyes y ejercer el control político sobre los actos de Gobierno y de la administración. En uno de los apartes de este artículo le daba las siguientes atribuciones: *“Expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”*. así como también: *“Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado”*.

Sin embargo, lo anterior, es solo hasta la presidencia de Enrique Olaya Herrera y acogiendo las recomendaciones en materia aduanera de la misión Kemmerer⁵, que se expide la primera Ley Orgánica de Aduanas -Ley 79 de 1931.

Ley 79 de 1931(Primer Código de Aduanas).

En 1931, la Misión de Consejeros Financieros, conocida como MISION KEMMERER, la cual era presidida por E. W. Kemmerer y que estaba integrada además por Joseph T. Byrne, experto en Presupuesto y Contabilidad, W. W. Renwick, experto en Aduanas, Walter E. Lagerquist, experto en Crédito Público, Kossuth Williamson, experto en Impuestos y Rentas y E.

⁵ Sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales. Luego, sin que se tratara de un trasplante de normas y organización vigentes en otras economías ni de innovación total, la misión condujo al ordenamiento de lo aprovechable en las leyes dictadas el año anterior, como base para la elaboración del estatuto orgánico de la entidad que iba a nacer.

Dunn, Secretario General, presentó un proyecto de Ley Orgánica de Aduanas tomada de la Ley Americana, que se convirtió en la Ley 79 de 1931, que vino a ser la Legislación Aduanera Colombiana (DIAN-Estudio Sobre el Contrabando en Colombia, 1995, Pag 13).

Decreto 2218 de junio 10 de 1950.

Reorganizó la Dirección General de Aduanas y creó la Sección de Valor y Estudios Económicos dependiente del departamento de Arancel para que las entidades públicas, oficiales, semioficiales y privadas se obligaran a suministrar la información que se les solicitara sobre el valor declarado de las mercancías, con el fin de realizar los ajustes pertinentes en caso de una subfacturación. Se podía exigir la presentación de documentos de la actividad aduanera y se autorizaba aplicar el recaudo de los derechos aduaneros y sobre las multas o sanciones impuesto mediante el procedimiento de liquidación en caso de incumplir con actos u omisiones contrarias a dicha ley (Garcia, sf, p.3).

Decreto 700 de 1954.

Este decreto creó la Junta General de Aduanas quien se encargaba de resolver las impugnaciones que se formulaban contra las listas de valores gravables de las mercancías, fijados por la Dirección General de Aduanas por conducto del Departamento de Arancel, de las apelaciones que interponían los usuarios en contra de las resoluciones emitidas por la Dirección General de Aduanas las cuales eran resueltas por su departamento jurídico en los casos de reaforo y de valoración de las mercancías fijados por la Dirección General de Aduanas (Garcia, sf, p.5).

Ley 6 de 1967.

En esta ley se dictan disposiciones sobre el régimen de cambios internacionales y comercio exterior, y se provee a la reforma de los sistemas de crédito para el fomento económico nacional. Es por ello que se faculta al Gobierno nacional para que expida un estatuto normativo del régimen cambiario y de comercio exterior, que regule íntegramente la materia y que entre otros aspectos. A demás de que se dicte con la urgencia que las circunstancias demandan el estatuto de cambios internacionales y comercio exterior, se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias (Ley 6, 1967).

Decreto-ley 444 DE 1967

Este decreto en su momento consagró el régimen de control de cambios, el cual cobijaba aspectos como la negociación y posesión de divisas, la exportación de bienes, importación de bienes, el control del oro, la inversión de capitales colombianos en el exterior; además contemplaba también las sanciones aplicables a las conductas contrarias a sus disposiciones, que para la época era competencia de la Superintendencia de control de cambios (Decreto-Ley 444, 1967).

Ley 6° DE 1971 (Marco de Aduanas)

Mediante esta ley el Congreso de la Republica dicta normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Decreta que las modificaciones que en el Arancel de Aduanas establezca el Gobierno, se efectuarán con sujeción a las siguientes normas generales:

- a) Actualización de la Nomenclatura

- b) Reestructuración de los desdoblamientos de las posiciones de la Nomenclatura
- c) Actualización de las Normas de Valorización de mercancías a la percepción adecuada y regular de los gravámenes arancelarios.
- d) Restricción o derogatoria de exenciones de derechos arancelarios de importación
- e) Variación en la tarifa (Ley 6, 1971).

Decreto 2666 de 1984.

Después de casi cincuenta años este decreto se constituyó en el segundo código de aduanas al derogar casi en su totalidad a la ley 79 de 1931. Fue expedido bajo las siguientes consideraciones:

- Regular el comercio exterior y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
- Que la legislación aduanera colombiana requiere la adopción de normas que contemplen los nuevos fenómenos del comercio internacional.
- Que es necesario acoger las recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, los estudios existentes sobre legislación comparada y los progresos técnicos alcanzados en materia de administración aduanera.
- Unificar las normas colombianas de aduanas con las de los demás países miembros del Acuerdo de Cartagena y desarrollar normativamente los principios señalados en el Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio, GATT, ratificado por Colombia mediante la Ley 49 de 1981 (Decreto 2666, 1984).

Ley 7 de 1991.

Fue expedida fundamentalmente con el objetivo de para apoyar la gestión del gobierno nacional para realizar estudios técnicos y jurídicos que ayudaran al país a otorgarle una libertad frente a las políticas de comercio exterior. Además, estableció las reglas, usos y prácticas que se debían aplicar cuando no existieran normas en la materia en el caso de las exportaciones e importaciones. Otro punto importante fue la creación de varios entes reguladores de las políticas aduaneras como:

- Consejo Superior del Comercio Exterior
- Ministerio de Comercio Exterior, y Fondo de Modernización Económica (Ley 7, 1991).

Ley 9 de 1991

- Esta es una Ley marco en la que se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones (Ley 9, 1991).

Decreto 2685 de 1999

- Este decreto se expide para modificar la legislación aduanera, teniendo en cuenta el compromiso del Gobierno Nacional con las políticas que permitan fortalecer la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, facilitando y agilizando las operaciones de comercio exterior; además con el propósito de brindar transparencia, claridad y certeza a los usuarios del comercio exterior, teniendo en cuenta que las

operaciones aduaneras deben armonizarse y simplificarse a través de una legislación que las recoja en su integridad y consulte las tendencias legislativas internacionales (Decreto 2685, 1999).

Resolución 4240 de 2000

Es una resolución expedida por la DIAN, por medio de la cual se reglamenta el decreto 2685 de 1999, en el sentido de desarrollar y precisar algunos de los procedimientos, trámites, requisitos y términos establecidos en el citado decreto (Resolución 4240, 2000).

Ley 1609 de 2013(Marco de Aduanas)

Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

Tiene como objetivos:

- Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica;
- Adecuar las disposiciones que regulen el Régimen de Aduanas a la política comercial del país, al fomento y protección de la producción nacional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los principios y normas del derecho Internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales de comercio;
- Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y

externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional;

- Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional;
- Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.

Actualmente es el marco de aduanas vigente, y es el referente de las últimas regulaciones que se han hecho en los últimos siete años (Ley 1609, 2013).

Decreto 390 de 2016.

Por el cual se establece la regulación aduanera, y se expide fundamentado en las siguientes consideraciones:

- Armonizar la regulación aduanera con los convenios internacionales.
- Que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recomendó la promulgación e implementación de una nueva regulación aduanera.
- Que se requiere compilar, modernizar, simplificar y adecuar la regulación aduanera a las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales.
- Que la Decisión 618 de 2005 de la Comunidad Andina dispone para los países miembros la necesidad de adecuar su normativa aduanera a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del

Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto Revisado.

- Que es propósito del Gobierno nacional avanzar en la sistematización de los procedimientos aduaneros.
- Que se requiere fortalecer los criterios de gestión de riesgo en el ejercicio del control aduanero, en orden a neutralizar las conductas de contrabando y lavado de activos, prevenir el riesgo ambiental y la violación de los derechos de propiedad intelectual, defender la salud, garantizar la seguridad en fronteras y, en general, la seguridad de la cadena logística.

Que es necesario adecuar los procedimientos de control a la realidad del país y a las modernas tendencias del Derecho (Decreto 390, 2016).

Resoluciones 41 y 42 de 2016

Expedidas por la DIAN para reglamentar algunos artículos del Decreto 390 de 2016.

Decreto 349 de 2018

Por el cual se modifican los Decretos 2685 de 1999 y 390 de 2016 y se dictan otras disposiciones¹⁴.

Con la expedición de este decreto se favoreció el comercio exterior del país, dado que se simplificaron los trámites y regulación de las sanciones; de tal manera que los ciudadanos que cometían alguna equivocación en la materia, tuvieron la oportunidad de repararla fácilmente sin ser sancionados. Se configuró en la mayor herramienta de facilitación del comercio exterior en Colombia (Decreto 349, 2018).

Decreto 1165 de 2019.

Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. Está fundamentado bajo las siguientes consideraciones más importantes:

- Que el gobierno nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas debe sujetarse a lo estipulado en la Ley 1609 de 2013.
- Que mediante el Decreto 390 de 2016, el Gobierno Nacional estableció una nueva regulación aduanera con el ánimo de armonizarla con los convenios internacionales, particularmente con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros-Convenio de Kioto revisado de la Organización Mundial de Aduanas, incorporando
las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales;
- Que también constituye criterio general consagrado por la ley marco de aduanas, conforme lo dispone el numeral 5° del artículo 5°, el de dotar a la normatividad que se expida, de los elementos de seguridad jurídica, con el propósito de evitar la dispersión y proliferación normativa;
- Que, por lo anteriormente expuesto, con el propósito de otorgar seguridad, estabilidad, certeza jurídica y facilitar la logística de las operaciones de comercio exterior, a continuación, se dictan disposiciones en desarrollo de la Ley Marco de Aduanas 1609 de 2013.

Con la expedición de este decreto se consolida, compila y armoniza toda la legislación aduanera vigente hasta el momento, además se incluyen componentes nuevos en materia de facilitación del comercio. Uno de los propósitos más relevantes de este decreto es otorgar seguridad y estabilidad jurídica a las operaciones de comercio exterior, con el objetivo de impulsar la economía del país (Decreto 1165, 2019).

Resolución 46 de 2019.

- Por medio del cual se reglamenta el Decreto 1165 del 2 de julio de 2019.

Con la Expedición de esta resolución se recoge todas las resoluciones que reglamentaban algunos aspectos de los Decretos 2685 de 1999 y 390 de 2016.

10. Marco Metodológico

La presente monografía se realizó mediante un estudio descriptivo-analítico, utilizando como técnica de recolección la revisión documental de información oficial y académica que trata sobre el problema de investigación planteado, en el contexto mundial y nacional. El estudio se considera descriptivo toda vez, que se toma como referencia las investigaciones y la literatura existente relacionada con la facilitación del comercio exterior, también se toma como referente los acuerdos y tratados internacionales suscritos por Colombia en relación a ese tema y las acciones en materia aduanera que ha implementado el gobierno nacional por intermedio de Leyes, Decretos, Resoluciones, Circulares etc. En estas últimas analizando los cambios significativos que apuntan a la facilitación del comercio exterior.

11. Resultados

11.1 Incidencia de la modalidad de viajeros en la facilitación del comercio exterior

Con la entrada en vigencia de la nueva regulación aduanera en Colombia, Decreto 1165 de 2019, se recogió las modificaciones que se habían incorporado a los decretos 390 de 2016 y 349 de 2018, así como también los artículos vigentes del antiguo estatuto aduanero decreto 2685 de 1999; además de muchas resoluciones emitidas por la Dian durante muchos años. En ese sentido, el objetivo es brindar de seguridad jurídica a todo el contexto operacional del comercio exterior en Colombia, armonizando y compilando la normatividad aduanera, con el objetivo de mejorar los procesos logísticos y facilitar el comercio internacional.

En ese orden de ideas se presentará un análisis de los cambios incorporados al régimen de viajeros, para determinar de qué forma contribuyen a la facilitación del comercio exterior.

11.1.1 Presentación de la declaración de viajeros

En la nueva regulación Aduanera, el inciso segundo del artículo 267 del decreto 1165 de 2019, le dio facultades a la DIAN para establecer los casos de obligatoriedad para la presentación de la Declaración 530.

“La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), mediante resolución de carácter general, podrá establecer los casos en que no resulte obligatoria la presentación de la declaración de equipaje”.

En ese mismo sentido la resolución reglamentaria No. 46 del 2019, en su artículo 286 establece lo siguiente:

“ART. 286. —Obligación de presentar la declaración de equipaje. En desarrollo de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 267 del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, el viajero o la unidad familiar están obligados a presentar completamente diligenciada la declaración de equipaje, únicamente en los siguientes casos:

- 1. Cuando el equipaje esté sujeto al pago de tributo único.*
- 2. Cuando el monto de cualquier clase de divisas o moneda legal colombiana en efectivo o de títulos representativos de divisas y/o de moneda legal colombiana que el viajero porte al momento de su ingreso o salida del país, sea superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 10.000) o su equivalente en otras monedas.*
- 3. Cuando exista norma especial que exija una información específica para mercancías ingresadas por viajeros internacionales.*
- 4. Cuando se ingresen vegetales, animales y sus productos reglamentados e insumos agropecuarios, incluyendo los animales de compañía o mascotas.*
- 5. Cuando se ingresen mercancías que constituyan patrimonio de la Nación o de otras naciones.*
- 6. Cuando se ingresen mercancías sujetas a los requisitos establecidos por el Ministerio de Cultura o de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
- 7. Cuando el viajero sea residente en el exterior y pretenda introducir temporalmente y libre de impuestos artículos para su uso personal, profesional o bienes que vaya a usar durante su estadía en Colombia, para reexportación en el mismo Estado al momento de la salida del viajero al resto del mundo. Dicha mercancía deberá ser presentada por el viajero al momento de su salida.*

8. Cuando las misiones médicas acreditadas en el país ingresen como equipaje acompañado o no acompañado los insumos necesarios para el desarrollo de las jornadas de salud organizadas.

9. Cuando el viajero haya enviado o pretenda enviar equipaje no acompañado.

10. Cuando el viajero traiga en su equipaje mercancías que constituyan cantidades comerciales.

11. Cuando el viajero ingrese mercancías que implique efectuar cambio de modalidad.

Lo anterior, sin perjuicio de someter a revisión de la autoridad aduanera conforme sistema de perfilamiento de riesgos, los elementos que componen el equipaje.

(...)”.

Con la incorporación del anterior articulado a la Modalidad de Viajeros, se facilita el proceso de desaduanamiento para este régimen, en el sentido de que no se será obligatorio la presentación de la declaración para todos los viajeros sin excepciones, como lo tenía contemplado la anterior regulación aduanera; lo que generaba aglomeraciones en los controles dispuestos por la DIAN en los aeropuertos, dado que se les recibían las declaraciones a todos los viajeros. Ahora, por el contrario, se le recepciona únicamente al viajero que se acoge al pago de tributo único o al cambio de modalidad.

11.1.2 Revisión selectiva de equipajes

Con el fin de garantizar una mejor circulación en los controles que realiza la DIAN a la llegada de los viajeros internacionales, el nuevo régimen aduanero además de haber incorporado excepciones para la presentación de la declaración de viajeros; estableció en el inciso primero del artículo 287 de la resolución 46 de 2019 que trata sobre la Revisión Selectiva de los Equipajes, que:

“ART. 287. —Revisión selectiva de los equipajes. Con el fin de facilitar el flujo de los viajeros a su llegada al país, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá seleccionar aleatoriamente, de acuerdo a los perfiles de riesgo, quienes serán sujetos a verificación, independientemente de que esté obligado a presentar la declaración de equipaje.”

(...)

Esta revisión selectiva tuvo un cambio muy importante, toda vez que, con la anterior regulación, la DIAN disponía de un mecanismo que consistía en un semáforo de dos vías, en el que la luz verde significaba salida automática y la roja que estaba sujeto a verificación del equipaje. La selectividad del semáforo era determinada por los funcionarios a cargo de la operación; lo que no facilitaba el flujo de pasajeros.

Ahora con la selectividad aleatoria, se tienen en cuenta los perfiles de riesgo de cada viajero, minimizando así la cantidad de viajeros seleccionados para revisión, lo que agiliza y facilita la salida (proceso de desaduanamiento).

11.1.3 Cupo de viajeros

En las nuevas disposiciones del régimen de viajeros se mantienen las dos tipologías de cupos de mercancía diferente a los efectos personales, sin embargo, estos se ampliaron en referencia a los que regían en el anterior estatuto aduanero decreto 2685 de 1999.

Para el caso de traer equipaje acompañado con franquicia del tributo único, este derecho paso de USD 1.500 a USD 2.000 y cada tipo de bien que se traiga no puede superar los 10 ítems de la misma clase. Lo que significa que cada viajero proveniente del exterior puede traer mercancías

por valor de USD 2.000 sin registro ni licencia de importación, según lo consagrado en el inciso primero del artículo 266 del decreto 1165 de 2019 y el artículo 268 ibidem, que establecen:

“ART. 266. —Viajeros. La modalidad de importación de viajeros solo es aplicable a las mercancías que no constituyan expedición comercial y sean introducidas por los viajeros, en los términos previstos en el presente decreto.

No se considera expedición comercial hasta diez (10) unidades de la misma clase, por viajero, de aquellas mercancías que se introduzcan de manera ocasional y consistan exclusivamente en bienes reservados al uso personal o familiar, o bienes que estén destinados a ser ofrecidos como regalo, sin que por su naturaleza o su cantidad reflejen intención alguna de carácter comercial, conforme con lo que determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)”.

(...)

“ART. 268. —Equipaje con franquicia del tributo único. Los viajeros que ingresen al país, tendrán derecho a traer equipaje acompañado, sin registro o licencia de importación, hasta por un valor total de dos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 2.000) o su equivalente y con franquicia del tributo único”.

En el mismo sentido, se amplió el cupo para el equipaje con pago de tributo único, el cual paso de poder traer mercancías hasta por un valor USD 2.500 a traer hasta USD 3.000, pagando un impuesto único del 15% sobre el valor de este. Además, se incluyó el derecho a traer hasta diez (10) unidades de misma clase de los demás artículos para el uso personal o familiar. Estas disposiciones quedaron consagradas en el artículo 269 del decreto 1165 de 2019, así:

“ART. 269. —Equipaje con pago de tributo único. Los viajeros que ingresen al país y acrediten una permanencia mínima en el exterior de cinco (5) días calendario, tendrán derecho a traer como equipaje acompañado o no acompañado, sin registro o licencia de importación y con el pago del tributo único de que trata el artículo 270 del presente decreto, hasta tres (3) unidades de cada uno de los siguientes bienes: artículos de uso doméstico sean o no eléctricos, artículos deportivos, artículos propios de la profesión, arte u oficio del viajero y hasta diez (10) unidades de la misma clase de los demás artículos para el uso personal o familiar, hasta por un valor total de tres mil dólares (USD 3.000) de los Estados Unidos de América o su equivalente en la moneda que corresponda.

PAR. 1º—Los viajeros que se acojan a lo dispuesto en el presente artículo, mantienen el derecho a la franquicia contemplada en el artículo anterior en la cuantía allí establecida”.

(...)

Lo anterior da cuenta sobre los beneficios traídos en la nueva norma, que se traducen en el aumento y facilitación de la entrada de mercancía al Territorio Aduanero Nacional por intermedio de la Modalidad de Importación de Viajeros.

11.1.4 Restricciones de mercancías

En el nuevo régimen de viajeros no hará parte del equipaje el material de transporte comprendidos en los Capítulos 86, 87, 88 y 89 del Arancel de Aduanas, sin embargo, exceptúa de las anteriores restricciones las mercancías como las Bicicletas, Sillas de ruedas con motor o sin motor y Coches para niños. Así lo establece el parágrafo 2 del Decreto 1165 de 2019:

“PAR. 2º—No hará parte del equipaje el material de transporte comprendido en los capítulos 86, 87, 88 y 89 del Arancel de Aduanas. Se exceptúan de lo anterior, los accesorios para vehículos y las mercancías que clasifiquen por las siguientes subpartidas arancelarias:

8712.00.00.00 Bicicletas y demás velocípedos (incluidos los triciclos de reparto), sin motor.

8713.10.00.00 Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, sin mecanismo de propulsión.

8713.90.00.00 Los demás sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión

8715. 00.10.00 Coches, sillas y vehículos similares para transporte de niños”.

En ese orden de ideas hasta ahí no se encuentra ninguna diferencia con el régimen de viajeros contenido en el anterior estatuto aduanero; Sin embargo, el nuevo régimen, abrió la puerta, para que los viajeros provenientes del exterior puedan traer un solo juego de repuestos para el vehículo de su propiedad, pagando el 15% por concepto de tributo único. Así lo contempla el párrafo 4 del artículo en mención:

“PAR. 4º—Se podrá traer 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”.

Esta inclusión del nuevo párrafo se considera un beneficio para los viajeros y facilitación del comercio, si se tiene en cuenta que anteriormente no era posible traer repuestos de vehículo por esta modalidad, dado que se constituía en causal de aprehensión de la mercancía.

11.2 Generalidades de la modalidad de viajeros

En Colombia el régimen de Viajeros hace parte de las 12 modalidades de importación que componen la regulación aduanera vigente.

La modalidad de importación de viajeros, según lo establecido en el artículo 266 del Decreto 1165 de 2019, solo es aplicable a las mercancías que no constituyan expedición comercial y sean introducidas por los viajeros; en ese sentido, no se considera expedición comercial las mercancías que se introduzcan al territorio aduanero nacional bajo los siguientes preceptos:

Hasta diez (10) unidades de la misma clase, por viajero.

Que sean introducidas de manera ocasional.

Que consistan exclusivamente en bienes reservados al uso personal o familiar

Que estén destinados a ser ofrecidos como regalo.

Que por su naturaleza o su cantidad no reflejen intención alguna de carácter comercial.

11.3 Derechos, obligaciones y restricciones de los viajeros

11.3.1 Derechos

Todos los viajeros que ingresen al país tendrán derecho a traer en su equipaje acompañado, además de sus efectos personales, las mercancías con franquicia y con pago de tributo único, divisas, mascotas y otras mercancías; además pueden importar y exportar temporalmente artículos necesarios para su uso personal o laboral. Todo lo anterior siempre y cuando cumplan con las restricciones y las formalidades establecidas en el régimen de viajeros.

11.3.1.1 Equipaje con franquicia del tributo único

Según lo contemplado en el Artículo 268 del Decreto 1165 de 2019, todos los viajeros que ingresen al país, tendrán derecho a traer en su equipaje acompañado, mercancías sin registro o licencia de importación, reuniendo las siguientes condiciones:

1. Que el valor total de la mercancía sea hasta por dos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 2.000) o su equivalente
2. Que el valor de las mercancías adquiridas en los depósitos francos esté dentro del cupo de USD 2.000 o su equivalente
3. Que el valor total de la mercancía que importen los menores de edad sea hasta por un valor de USD 1.000 o su equivalente. (Art 274, Dec. 1165)

Los efectos personales que ingrese el viajero no se tienen en cuenta para determinar el cupo de las mercancías con franquicia.

11.3.1.2 Equipaje con pago de tributo único

Según lo contemplado en el Artículo 269 del Decreto 1165 de 2019, todos los viajeros que ingresen al país y se acojan al pago de tributo único, tendrán derecho a importar mercancías sin registro o licencia de importación que vengan en su equipaje acompañado o no acompañado, reuniendo las siguientes condiciones:

1. Acreditar una permanencia mínima en el exterior de cinco (5) días calendario.
2. Que no se haya acogido al pago de tributo único durante el mismo año.
3. Haber declarado la mercancía correctamente en el formulario 530
4. Que el valor total de la mercancía sea hasta tres mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 3.000) o su equivalente

5. Que traiga hasta tres (3) unidades de cada uno de los siguientes bienes:
 - Artículos de uso doméstico, sean o no eléctricos.
 - Artículos deportivos
 - Artículos propios de la profesión arte u oficio del viajero.
6. Que traiga hasta diez (10) unidades de la misma clase de los demás artículos para el uso personal o familiar.
7. Que traiga una (1) sola unidad o un solo juego de accesorios o de repuestos que requiera el vehículo de uso particular del viajero, bajo las siguientes condiciones:
 - Que llegue como equipaje acompañado
 - Que sean nuevos
8. Que el equipaje no corresponda a al material de transporte comprendido en los capítulos 86, 87, 88 y 89 del Arancel de Aduanas. Se exceptúan:
 - Bicicletas y demás velocípedos sin motor
 - Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, con o sin mecanismos de propulsión
 - Coches, sillas y vehículos similares para transporte de niños.

Además, todos los viajeros que se acojan a lo aquí dispuesto gozaran del derecho a la franquicia de que trata el artículo 278 del Decreto 1165/2019

11.3.1.3 Cambio de modalidad

Todo viajero que ingrese al Territorio Aduanero Nacional y declare mercancías que no cumplan los requisitos establecidos para este régimen, se le aplicará la figura de cambio modalidad; lo cual

implica el cumplimiento de los requisitos y formalidades de la modalidad de importación ordinaria, entretanto, se dispone el traslado de la mercancía a un depósito habilitado.

Los siguientes son los casos en que se materializa el cambio de modalidad, según lo establecido en inciso segundo del Parágrafo 2 del Artículo 267 del Decreto 1165/2019, en concordancia con el numeral tercero del artículo 288 de la Resolución 46 de 2019:

- Cuando la autoridad aduanera advierte que trae mercancías diferentes a las autorizadas para la modalidad de viajeros.
- Cuando la autoridad aduanera advierte que trae mercancías en cantidades superiores a las autorizadas para la modalidad de viajeros.
- Cuando la autoridad aduanera advierte que trae mercancías superiores a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000) o su equivalente
- Cuando el viajero no acredita la permanencia mínima en el exterior.
- Cuando ingresen mercancías como equipaje acompañado o no acompañado, en calidad de envíos de socorro o auxilio para afectados por desastres, calamidad pública o emergencia o para atender las necesidades de recuperación, rehabilitación y reconstrucción por el impacto de estos eventos.

11.3.1.4 Importación temporal

Todo viajero residente en el exterior que ingrese al territorio aduanero nacional de manera temporal, podrá importar temporalmente bajo la modalidad de viajeros, con franquicia de tributos y sujeto a su reexportación, los artículos necesarios para su uso personal y desempeño profesional, por el tiempo que dure su estadía. Lo anterior bajo la condición de declarar esta

mercancía al momento de su ingreso. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 276 del Decreto 1165/2020.

Sin embargo, el viajero debe cumplir con las obligaciones que se detallan continuación:

- Diligenciar en su totalidad la declaración de importación, incluyendo de forma detallada la mercancía que pretende ingresar temporalmente.
- Acreditar la condición de no residente mediante la visa o documento otorgado por el país de residencia.
- Deberá reexportar la mercancía en un plazo máximo de 6 meses a partir de la fecha de ingreso, prorrogable por 6 meses más. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aprehensión de la mercancía.
- Al momento de su salida del país debe llevar consigo las mercancías que declaró en importación temporal

11.3.1.5 Importación de mascotas

Los viajeros tienen derecho a ingresar al territorio aduanero nacional sus mascotas en cantidades no comerciales, para ellos deben cumplir con la formalidad de diligenciar la declaración de viajero – Formulario 530, seleccionando la casilla correspondiente y sujetarse a los requisitos que sobre sanidad exige el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

11.3.1.6 Ingreso y salida de divisas del país

Todo viajero a su entrada y salida del país está en la obligación de declarar ante la DIAN en el formulario 530, el dinero en efectivo y/o títulos representativos de dinero, que supere un monto de diez mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 10.000), o su equivalente en

otras monedas. Lo anterior según lo establecido en el numeral 2 del artículo 286 de la Resolución 46 de 2019.

Por otra parte, el artículo 87 de la Resolución Externa No. 1 de 2018 de la Junta Directiva del Banco de la República establece los eventos que se encuentran regulados para la entrada o salida del país de divisas o moneda legal colombiana y títulos representativos de las mismas, así:

“Los viajeros que entren o salgan del país con divisas o moneda legal colombiana en efectivo por un monto superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$10.000), o su equivalente en otras monedas, deben declarar ante la autoridad aduanera tales operaciones en el formulario que ésta establezca. La obligación de declarar se efectuará por grupo familiar de viajeros cuando el monto total de divisas o moneda legal colombiana por grupo supere el límite señalado.

La entrada o salida de divisas o moneda legal colombiana en efectivo por un monto superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de

América (US\$10.000), o su equivalente en otras monedas, por una modalidad distinta a la de viajeros, solo podrá efectuarse por medio de empresas de transporte de valores autorizadas de acuerdo con la regulación que rige esta actividad, o de los intermediarios del mercado cambiario conforme a lo previsto en la resolución que la DIAN expide para regular esos aspectos.

Las personas que ingresen o saquen del país divisas o moneda legal colombiana en efectivo por un monto superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$10.000), por conducto de las empresas de transporte, así como éstas últimas, están obligadas a declarar ante la autoridad aduanera tales operaciones en el formulario que la autoridad aduanera establezca.

Las personas que ingresen o saquen del país títulos representativos de divisas o moneda legal colombiana por un monto superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América

(US\$10.000), o su equivalente en otras monedas, cualquiera que sea la modalidad de ingreso o salida, deberán informarlo a la autoridad aduanera en el formulario que ésta indique."

11.3.1.7 Exportación temporal

Esta modalidad de exportación temporal en el régimen de viajeros permite salir del país con mercancías nacionales o nacionalizadas y que pretendan ser reimportadas a su regreso en el mismo estado, sin pago de tributos.

No será objeto de esta modalidad los efectos personales que lleve consigo el viajero a su salida del país.

El viajero está en la obligación de declarar en el formulario 530 al momento de su salida y someterse al procedimiento que establece la autoridad aduanera que a continuación se señala conforme a lo establecido en el artículo 428 de la Resolución 46 de 2019:

1. El viajero presentará ante la autoridad aduanera la mercancía al momento de su salida y diligenciará la declaración simplificada de exportación, relacionando detalladamente la mercancía correspondiente en la casilla establecida para el efecto.
2. El funcionario aduanero procederá a efectuar el reconocimiento de la mercancía y con base en el mismo revisará que el viajero haya colocado en la declaración todos los detalles y características de las mercancías que permitan identificarla y distinguirla claramente. En todos los casos, como mínimo deberán colocar cantidad, marca, modelo, series y color.
3. El viajero deberá presentar al funcionario aduanero con la declaración simplificada de exportación, el pasaporte y el tiquete de viaje. Fotocopia de los mismos reposarán en el archivo de la dirección seccional, para el trámite de su posterior reimportación.

4. Seguidamente el funcionario estampará un sello en el pasaporte que dirá “Exportación Temporal” y la fecha. Este sello significa que el viajero deberá acreditar a la Aduana al momento de su llegada al país, la presentación de las mercancías que fueron objeto de importación temporal.
5. Al término de su actuación el funcionario numerará, fechará y firmará la declaración entregando una copia al viajero. Cada dirección seccional mantendrá un archivo de estas declaraciones.
6. A su regreso al país, el viajero deberá presentar las mercancías a la autoridad aduanera. El funcionario encargado deberá verificar la mercancía constatando que se trata de la misma que salió conforme la documentación de que trata el numeral 2º del presente artículo.

11.3.2 Obligaciones

Los viajeros que ingresen al Territorio Aduanero Nacional sean extranjeros o colombianos, están en la obligación de presentar y pasar todos los elementos que componen su equipaje, por el puesto de control establecido por la autoridad aduanera y cumplir con las formalidades establecidas en el régimen de viajeros.

Si el viajero está obligado a declarar, deberá presentar el equipaje y entregar la declaración completamente diligenciada al funcionario de la aduana.

11.3.2.1 Presentación del equipaje a la autoridad aduanera

El artículo 267 del Decreto 1165 de 2019, establece que todo viajero o unidad familiar que ingrese a territorio aduanero nacional, estará en la obligación de presentar su equipaje a la autoridad aduanera, por lo tanto, diligenciará el formulario 530 (Declaración de Equipaje, de Dinero en Efectivo y de Títulos Representativos de Dinero – Viajeros) y someterá a revisión de

los funcionarios competentes de la DIAN, los elementos que conforman el mismo, con el objeto de determinar el cumplimiento de las formalidades aduaneras y el pago de los tributos aduaneros cuando a ello hubiere lugar.

Se exceptúan de presentar la declaración 530, los viajeros que traigan mercancías sujetas a la franquicia del tributo único señaladas en el artículo 268 del Decreto 1165 de 2019. '

11.3.2.2 Presentación de la declaración de equipaje

El inciso segundo del Artículo 267 del Decreto 1165 de 2019 faculta a la DIAN, para que, mediante resolución de carácter general, establezca los casos en que no resulte obligatoria la presentación de la declaración de equipaje. En ese sentido el Artículo 286 de la Resolución 46 de 2019, establece los casos en que el viajero o la unidad familiar están obligados a presentarla completamente diligenciada:

1. Cuando el equipaje esté sujeto al pago de tributo único.
2. Cuando el monto de cualquier clase de divisas o moneda legal colombiana en efectivo o de títulos representativos de divisas y/o de moneda legal colombiana que el viajero porte al momento de su ingreso o salida del país, sea superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 10.000) o su equivalente en otras monedas.
3. Cuando exista norma especial que exija una información específica para mercancías ingresadas por viajeros internacionales.
4. Cuando se ingresen vegetales, animales y sus productos reglamentados e insumos agropecuarios, incluyendo los animales de compañía o mascotas.
5. Cuando se ingresen mercancías que constituyan patrimonio de la Nación o de otras naciones.

6. Cuando se ingresen mercancías sujetas a los requisitos establecidos por el Ministerio de Cultura o de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
7. Cuando el viajero sea residente en el exterior y pretenda introducir temporalmente y libre de impuestos artículos para su uso personal, profesional o bienes que vaya a usar durante su estadía en Colombia, para reexportación en el mismo Estado al momento de la salida del viajero al resto del mundo. Dicha mercancía deberá ser presentada por el viajero al momento de su salida.
8. Cuando las misiones médicas acreditadas en el país ingresen como equipaje acompañado o no acompañado los insumos necesarios para el desarrollo de las jornadas de salud organizadas.
9. Cuando el viajero haya enviado o pretenda enviar equipaje no acompañado.
10. Cuando el viajero traiga en su equipaje mercancías que constituyan cantidades comerciales.
11. Cuando el viajero ingrese mercancías que implique efectuar cambio de modalidad.

11.3.2.3 Liquidación y pago de tributos aduaneros

Todo viajero proveniente del exterior que traiga en su equipaje mercancías diferentes a sus efectos personales y que no gocen de la franquicia, pagaran un tributo único del 15% ad valorem, según lo establecido en el artículo 270 del Decreto 1165 de 2019, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 1742 de 1991.

Los pagos deberán efectuarse en los bancos o entidades financiera autorizadas por la DIAN.

11.3.3 Restricciones

En la modalidad de viajeros no todas las mercancías se pueden introducir al Territorio Aduanero Nacional, aun cumpliendo con los preceptos contemplados en el artículo 266 del

decreto 1165/2019, es por ello, que debe tenerse en cuenta las restricciones contenidas en el artículo 285 de la Resolución Reglamentaria DIAN No. 46 del 2 de julio de 2019, que establece lo siguiente:

1. No hará parte del equipaje el material de transporte comprendido en los Capítulos 86, 87, 88 y 89 del Arancel de Aduanas¹.

Eso quiere decir que por medio de esta modalidad de importación no es permitida la nacionalización de las siguientes mercancías:

- Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación.
- Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.
- Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes.
- Barcos y demás artefactos flotantes.

Sin embargo, respecto a las anteriores restricciones y conforme a lo establecido en el Parágrafo del Artículo 285 de la Resolución No. 46 de 2019; se exceptúan los accesorios para vehículos y las mercancías que se clasifiquen por las siguientes subpartidas arancelarias:

8712.00.00.00	Bicicletas y demás velocípedos (incluidos los triciclos de reparto), sin motor.
8713.10.00.00	Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, sin mecanismo de propulsión.
8713.90.00.00	Los demás sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.
8715.00.10.00	Coches, sillas y vehículos similares para transporte de niños.

2. Se podrá traer 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.

Para este caso, si bien es cierto que los accesorios comprados para los vehículos de propiedad de los viajeros podrían considerarse de no expedición comercial y un bien exclusivamente reservados al uso personal o familiar; la norma solo permite, bajo esta modalidad, la introducción al Territorio Aduanero Nacional de este tipo de mercancía, atendiendo las siguientes condiciones:

- Que sea una sola unidad o un solo juego de accesorios o de repuestos.
- Que sea para el vehículo de uso particular del viajero.
- Que llegue como equipaje acompañado.
- Que los accesorios o repuestos sean nuevos.

3. Las misiones médicas debidamente acreditadas podrán ingresar como equipaje acompañado o no acompañado los insumos necesarios para el desarrollo de las jornadas de salud organizadas por fundaciones sin ánimo de lucro, en cuyo caso no estarán sujetos a las cantidades y restricciones establecidos en el presente artículo.

Para este caso en particular, los viajeros que venga en misión médica podrán ingresar los insumos para sus fines y estarán exceptuados de las cantidades permitidas y las restricciones contempladas en el Inciso segundo del Artículo 266 del Decreto 1165 en concordancia con el Inciso segundo del Artículo 285 de la Resolución 46 de 2019, bajo las siguientes condiciones:

- Que corresponda a fundaciones sin ánimo de lucro.
- Que estén debidamente acreditados.
- Que los bienes correspondan a los insumos necesarios para el desarrollo de las jornadas de salud.

Además de las anteriores restricciones, solo está permitido ingresar por cada viajero, teléfonos móviles inteligentes y teléfonos móviles celulares en cantidad no superior a tres (3) unidades y que hagan parte de sus efectos personales, en atención a lo dispuesto en el Inciso segundo del Numeral 6 del artículo 125 de la Resolución 46/2020, que trata sobre las restricciones al ingreso de mercancías, y en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto 2025 de 2015, modificado por el Decreto 2142 de 2016, por medio de los cuales se establecieron medidas para controlar la importación y exportación de teléfonos móviles inteligentes, teléfonos móviles celulares, y sus partes.

11.4 Controles y procedimientos establecidos

El control aduanero se encuentra consagrado en el artículo 576 del Decreto 1165/2020, en el que se establecen una serie de medidas que se deben aplicar con el fin de asegurar el cumplimiento de la normativa de competencia de la Administración de Aduanas; así mismo el ámbito de aplicación de las medidas de control se ejercerán al ingreso, permanencia, traslado, circulación, almacenamiento y salida de mercancías; a las unidades de carga, medios de transporte, incluidos los equipajes de viajeros, hacia y desde el territorio aduanero nacional; de igual manera, el control aduanero se ejercerá sobre las personas que intervienen en las operaciones de comercio exterior y sobre las que entren o salgan del territorio aduanero nacional. (Dec.1165, art. 577, Inc. primero).

En ese sentido y en virtud de la obligación que tiene todo viajero proveniente del exterior de presentar el equipaje a la autoridad aduanera, según lo establecido en el artículo 267 del Decreto 1165/2019; la DIAN podrá implementar esquemas de revisión de equipaje de manera selectiva o aleatoria de acuerdo a los perfiles de riesgo a fin de determinar el cumplimiento de las formalidades y trámites aduaneros correspondientes a esta modalidad.

La autoridad aduanera está facultada para realizar los controles y procedimientos de la siguiente forma:

- Una vez recibida la declaración, el funcionario de la aduana verificará el contenido de la misma y le indicará al viajero si debe completarla o corregirla. (Res. 46, art. 286, Parágrafo)
- Podrá hacer la verificación de equipaje independientemente que el viajero esté obligado a presentar la declaración. (Res. 46, art. 287, Inc. primero)
- Podrá someter a revisión los equipajes cuando tenga duda en cuanto al volumen, número de bultos, empaque o tamaño de los mismos. (Res. 46, art. 287, Inc. segundo)
- Envió a la banda de revisión para la verificación del equipaje, siempre que el viajero declare en el formulario 530 que trae mercancías sujetas al pago del tributo único. (Res. 46, art. 287, Parágrafo)
- Podrá exigir la factura en caso de que tenga duda sobre el valor de las mercancías, a fin de establecer si estas se encuentran dentro del cupo establecido para tener derecho de la franquicia del tributo único. (Dec. 1165, art. 268, Inc. tercero).

- Liquidará el valor correspondiente al tributo único de las mercancías que ingresa el viajero que se acoge a este benéfico, para que realice el respectivo pago en las entidades recaudadoras autorizadas por la DIAN. (Res. 46, art. 287, núm. 3)
- Dispondrá el traslado a un depósito habilitado de la mercancía declarada que no cumple con los requisitos y condiciones previstas para la modalidad de viajeros, para que sea sometida a importación ordinaria (Res. 46, art. 287, núm. 3).
- Podrá realizar la inmovilización para su consecuente aplicación de medida cautelar de aprehensión de la mercancía, cuando el viajero omita declararla en los casos de que trata el artículo 286 del Decreto 1165/2019 o cuando no cumpla las condiciones de permanencia mínima en el exterior.

11.4.1 Aprehensión de la mercancía

Es una medida cautelar que también se aplica en la Modalidad de Viajeros y consiste en retener las mercancías que el viajero omite declarar en los casos previstos en el artículo 286 de la Resolución 46/2019.

También se aplica esta medida, cuando el viajero omite declarar equipaje sujeto al pago de tributo único y la autoridad aduanera advierte que este no cumple las condiciones de permanencia mínima en el exterior.

El decreto 1165 de 2019 tipifica la medida cautelar de aprehensión para la modalidad de viajero en los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 267. PRESENTACIÓN DEL EQUIPAJE A LA AUTORIDAD ADUANERA
(...)

Parágrafo 2. “Si el viajero omite declarar equipaje sujeto al pago del tributo único y la autoridad aduanera encuentra mercancías sujetas al pago del mismo, o mercancías en mayor valor o cantidad a las admisibles dentro del equipaje con pago del tributo único, o mercancías diferentes a las autorizadas para la modalidad de viajeros, o el viajero no cumple las condiciones de permanencia mínima en el exterior, procederá la aprehensión y decomiso de las mercancías”. (...).

ARTÍCULO 647. CAUSALES DE APREHENSION Y DECOMISO DE LAS MERCANCÍAS:

(...)

19. “Cuando el viajero omite declarar equipaje sujeto al pago del tributo único y la autoridad aduanera encuentre mercancías sujetas al pago del mismo, o mercancías en mayor valor o cantidad a las admisibles dentro del equipaje con pago del tributo único, o mercancías diferentes a las autorizadas para la modalidad de viajeros, o el viajero no cumple las condiciones de permanencia mínima en el exterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 266 y siguientes del presente decreto. También habrá lugar a la aprehensión cuando en el control posterior, la autoridad aduanera encuentre que mercancías introducidas bajo la modalidad de viajeros se destinan al comercio”

(...)

Por su parte la Resolución reglamentaria No. 46 de 2019 establece:

ARTÍCULO 289. MERCANCIAS NO RELACIONADAS EN LA DECLARACIÓN DE VIAJEROS

“Cuando el viajero no informe a la autoridad aduanera en la declaración de viajeros, que ingresan mercancías distintas a sus efectos personales, y la autoridad aduanera encuentra

mercancías sujetas al pago del mismo, o mercancías en mayor valor o cantidad a las admisibles dentro del equipaje con pago del tributo único, o mercancías diferentes a las autorizadas para la modalidad de viajeros, o el viajero no cumple las condiciones de permanencia mínima en el exterior, se dará cumplimiento a lo previsto en inciso primero del párrafo 2° del artículo 267 del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019”.

12. Conclusiones

En este trabajo se analizó cuáles fueron los principales cambios que se presentaron en la modalidad de viajeros del régimen de importación colombiano tras la expedición del Decreto 1165/2019 y de qué manera inciden esos cambios en la facilitación del comercio exterior. Por lo cual se pudo identificar cuatro situaciones que claramente manifiestan el sentido y el espíritu de la norma en facilitar los trámites aduaneros para esta modalidad, tanto en la parte económica como en la logística, permitiendo así, más capacidad de ingreso de mercancías por viajero y la agilización en los procesos de desaduanamiento. Dentro de esos benéficos encontrados se destaca por una parte el cambio presentado en el diligenciamiento y entrega de la declaración de viajeros, toda vez que ya no es obligatorio la presentación de la declaración para todos los viajeros sin excepciones. En ese mismo sentido se flexibilizó el tema de revisión de equipajes, facultando a la DIAN para que a través de selectividad aleatoria y teniendo en cuenta los perfiles de riesgo de cada viajero, se haga la revisión del equipaje, permitiendo así la agilización y facilitación de la salida.

Otro cambio importante fue la ampliación de los cupos, lo que permite sin duda alguna que el viajero pueda traer más mercancías desde el exterior, pasando de USD 1.500 a USD 2.000 sin pago de tributos y de USD 2.500 a USD 3.000 con pago del 15% de tributos, además se incorporó el beneficio de traer diez unidades de la misma clase dentro de la franquicia y 10 unidades más de la misma clase pagando el 15% de tributos.

En cuanto a las mercancías que tenían restringido el ingreso por esta modalidad, ahora se permite el ingreso de un solo juego de repuestos para el vehículo de propiedad del viajero, pagando el 15% por concepto de tributo único.

En ese orden de ideas podemos concluir que una vez analizado los cambios que se realizaron a la modalidad de viajeros del régimen de importación colombiano, bajo los preceptos del Convenio de Kyoto, en el sentido de simplificar, estandarizar y armonizar los regímenes aduaneros mejorando el flujograma de procedimientos, estos si contribuyen de manera significativa a la facilitación del comercio exterior.

13. Bibliografía

Bustillo, R. (2002). *Comercio Exterior Materia y ejercicios*. España: Universidad del País

Vasco. Obtenido de <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pdf/UWLGEC2831.pdf>

CEPAL. (2001). *Facilitacion del comercio : un concepto urgente para un tema recurrente*.

Obtenido de <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/trdftn/cepal19.pdf>

CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1609. (2 de enero de 2013). Ley Marco de Aduanas.

Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas. Diario Oficial No. 48.661. Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1609_2013.html

Conpes. (27 de octubre de 2008). *Conpes 3547*. Bogotá. Obtenido de

<https://onl.dnp.gov.co/es/Publicaciones/Documents/CONPES%203547%20-%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Log%C3%ADstica.pdf>

Decisión 770. (2011). CAN. *Facilitación del Comercio en materia aduanera en la Comunidad*

Andina. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC770.pdf>

Decreto 1165. (2 de julio de 2019). *Ministerio de Hacienda y Credito Público*. Diario Oficial No 51.002.

Decreto 1165. (2 de julio de 2019). Ministerio de Hacienda y Credito Público. 1. Diario Oficial No. 51.002. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

Decreto 1165. (2019). Presidencia de la Republica. DIARIO OFICIAL. AÑO CLV. N. 51002.

Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

Decreto 2666. (1984). Presidencia de la Republica. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXI. N. 36783.

Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1478230>

Decreto 2685. (1999). Presidencia de la Republica. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXV. N.

43834. Obtenido de <http://www.suin->

[juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1874830](http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1874830)

Decreto 349. (2018). Presidencia de la Republica. DIARIO OFICIAL. AÑO CLIII. N. 50513.

Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30034532>

Decreto 390. (2016). Presidencia de la Republica. DIARIO OFICIAL AÑO CLI. N. 49.808.

Obtenido de <http://www.suin->

[juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30036079](http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30036079)

Decreto-Ley 444. (1967). PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DIARIO OFICIAL. AÑO CII.

N. 32189. Obtenido de [https://www.mincit.gov.co/getattachment/9ab7b6b8-9e9b-4688-](https://www.mincit.gov.co/getattachment/9ab7b6b8-9e9b-4688-8ae4-fac477839dc9/Decreto-Ley-444-de-1967-Sobre-regimen-de-cambios-i.aspx)

[8ae4-fac477839dc9/Decreto-Ley-444-de-1967-Sobre-regimen-de-cambios-i.aspx](https://www.mincit.gov.co/getattachment/9ab7b6b8-9e9b-4688-8ae4-fac477839dc9/Decreto-Ley-444-de-1967-Sobre-regimen-de-cambios-i.aspx)

DIAN. (s.f.). *Portal DIAN*. Obtenido de

<https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Paginas/Presentacion.aspx>

DIAN-Estudio Sobre el Contrabando en Colombia. (1995). 13. Obtenido de

<https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/003.%20Estudios%20sobre%20el%20contrabando%20en%20Colombia.pdf>

Garcia, R. (s.f.). Valoración Aduanera en Colombia. La historia de un proceso. Obtenido de

legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/valoracion-aduanera-en-colombia.pdf

Informe del Comercio Mundial. (2015). Obtenido de

https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2a_s.pdf

Informe del Comercio Mundial. (2015). Obtenido de

https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2a_s.pdf

- Lafuente, F. (2000). *Aspectos del comercio exterior*. B - EUMED. Obtenido de http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/elibros_internet/55760.pdf
- Ley 1609. (2013). Congreso de la Republica. Diario Oficial No. 48.661. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1609_2013.html
- Ley 6. (1967). CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1786385>
- Ley 6. (1971). Congreso de Colombia. DIARIO OFICIAL. AÑO CVIII. N. 33423. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786394>
- Ley 7. (1991). Congreso de la Republica. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXVII. N. 39631. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1563050>
- Ley 9. (1991). Congreso de la Republica. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXVII. N. 39634. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1565811>
- MINCIT. (2018). *Ajuste Cifras de Visitantes Extranjeros*. Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/ajuste-cifra-de-visitantes-extranjeros/ajuste-cifra-visitantes-vf-pagina-web.pdf.aspx>
- OMA. (2006). Convenio de Kyoto., (págs. 147 - 153). Obtenido de <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documentos%20de%20interes/OMA%20Convenio%20de%20Kyoto.pdf>
- OMA. (2011). *GUÍA PARA LA MEDICIÓN DEL TIEMPO REQUERIDO PARA EL DESPACHO DE LAS MERCANCÍAS Versión 2*. Obtenido de http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/time-release-study/trs_guide_esp.pdf?db=web

OMC. (22 de febrero de 2017). *AFC*. Obtenido de El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio:

<https://www.tfafacility.org/es/trade-facilitation-agreement-facility>

OMT. (2012). *Panorama OMT del turismo internaciona*. Obtenido de [https://www.e-](https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284414680)

[unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284414680](https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284414680)

ONU. (2006). *Manual de Facilitación del Comercio Segunda parte*. Obtenido de

https://unctad.org/es/system/files/official-document/sdtetlb20052_sp.pdf

ONU. (2014). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD.

Las normas de facilitación del comercio como un factor potenciador del comercio:

Opciones y requisitos, (pág. 1). Ginebra. Obtenido de

https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/cimem7d5_es.pdf

Persson, M. (2013). Trade Facilitation and the Extensive. *The Journal of International Trade &*

Economic Development , 658-693.

Resolución 4240. (2000). DIAN. Obtenido de

<https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20004240%20de%2001-06-2000.pdf>