

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS NEGOCIOS**

Rector:
Pérez

Juan Carlos Henao

Secretaria General:

Marta Hinestroza Rey

Decana de la Facultad de Derecho:

Adriana Zapata Giraldo

**Directora (e) del Departamento de
Derecho de los Negocios:**

Adriana Castro Pinzón

Director Trabajo de Grado:

Carolina Acosta Ramos

Jurados:

Erik Tremolada Álvarez
Juan Manuel Álvarez

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD
ANDINA Y LA NORMATIVA COLOMBIANA EN MATERIA DE TRANSPORTE
TERRESTRE INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS FRENTE AL ARTÍCULO
11 DEL AFC SOBRE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

CLAUDIA MARCELA LINARES ORREGO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DE LOS NEGOCIOS
BOGOTÁ, 2020

*A mis queridos compañeros
de la frontera Colombo- Ecuatoriana...*

A mi Esposo y mis padres por su apoyo en este gran proyecto...

*Y a mi perro Roque, quien acompañó mis noches en la Amazonía
Colombiana...*

CONTENIDO

RESUMEN-ABSTRACT INTRODUCCIÓN

Antecedentes

CAPÍTULO I: TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA

- I. Decisiones 399 y 387 Transporte Internacional de mercancías por carretera
- II. Principios generales regulados al transporte terrestre internacional
- III. Decisión 617 sobre Tránsito Aduanero Comunitario y Decisión 477 de Tránsito Aduanero Internacional-Decisión 770 de 2011

CAPÍTULO II: ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

- I. Antecedentes internacionales: Acuerdo General De Aranceles Y Comercio, siglas en inglés (GATT), artículo 5º
- II. Acuerdo De Facilitación Del Comercio de la OMC, artículo 11

CAPÍTULO III: ASUNTOS ADUANEROS APLICABLES AL TRANSPORTE TERRESTRE

- I. Regulación aduanera colombiana - Decreto 1165 del 2019
- II. Aplicación e implementación del Acuerdo De Facilitación Del Comercio en materia de libertad de tránsito en Colombia,

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo efectuar un análisis del principio de libertad de tránsito que se plasma en las normas sobre transporte internacional terrestre de carga y tránsito aduanero vigentes en el ámbito de la Comunidad Andina (CAN), con el propósito de evaluar posibles alternativas jurídicas para viabilizar la articulación, complementación y convergencia normativa, facilitando las operaciones de transporte internacional terrestre en nuestro país.

Tanto las medidas de facilitación del comercio y del transporte pueden propiciar la observancia de las nuevas medidas de libertad de tránsito y las aplicaciones ágiles en las operaciones logísticas, enmarcadas dentro del nuevo régimen aduanero y, al mismo tiempo, ayudar a los países en desarrollo favoreciendo la participación en los procesos de producción y comercio mundiales, es el cumplimiento del Acuerdo de facilitación del comercio en Colombia.

Se ha estructurado el estudio, considerando, en primer lugar, los antecedentes que originaron la puesta en marcha de esta iniciativa en materia de transporte internacional de mercancías, como el tránsito aduanero de estas, el marco normativo objeto de análisis determinados por la CAN. En segundo lugar, se aborda, en términos generales, la descripción del concepto de facilitación del comercio como el de libertad de tránsito, principios y disciplinas que se desprenden del análisis de dicho marco normativo, los cuales se sistematizaron a través de cuadros comparativos que nos muestran las coincidencias, diferencias y similitudes identificadas en el tratamiento otorgado al transporte internacional terrestre de mercancías. Finalmente, se formulan las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del análisis efectuado.

El trabajo comprende el estudio de las decisiones 399 y 837 de la CAN, Decreto 390 del 2016, sin desconocer los antecedentes que dan origen al tema de la facilitación del comercio, así como el Decreto 1165 del 2019, en materia de tránsito aduanero internacional.

Palabras clave: *Facilitación del comercio, libertad de tránsito, compromisos, Decisiones 399-837 CAN-TAI, Protocolo de enmienda de la OMC.*

ABSTRAC

The purpose of this study is to carry out an analysis of the principle of freedom of transit that is embodied in the rules on international land transport of cargo and customs transit in force in the Andean Community (CAN), with the purpose of evaluating possible legal alternatives to enable articulation, complementation and regulatory convergence, facilitating international land transport operations in our country.

Both trade and transport facilitation measures can lead to the observance of new measures of freedom of transit and agile applications in logistics operations, framed within the new customs regime and, at the same time, help developing countries favoring Participation in global production and trade processes is the fulfillment of the Trade Facilitation Agreement in Colombia.

The study has been structured, considering, first, the background that led to the implementation of this initiative in the area of international transport of goods, such as customs transit, the regulatory framework under analysis determined by the CAN. Secondly, the description of the concept of trade facilitation such as freedom of transit, principles and disciplines that are derived from the analysis of said regulatory framework, which were systematized through comparative tables that we are approached they show the coincidences, differences and similarities identified in the treatment granted to the international land transport of goods. Finally, the main conclusions and recommendations that are derived from the analysis are formulated.

The work includes the study of decisions 399 and 837 of the CAN, Decree 390 of 2016, without ignoring the antecedents that give rise to the issue of trade facilitation, as well as Decree 1165 of 2019, regarding international customs transit

Keywords: Trade facilitation, freedom of transit commitments, Decisions 399-837 CAN - TAI, OMC Amendment Protocol.

INTRODUCCIÓN

La globalización representa cambios en el entorno social, político y económico en los países latinoamericanos, los cuales generan un nuevo contexto para las negociaciones internacionales. Colombia desde la década de los noventa tuvo que adaptarse con la apertura económica a las exigencias del mercado, para hacer más competitivo el país, eliminando barreras a la importación y reduciendo los tributos aduaneros, así como la necesaria de modernización de las entidades públicas y privadas que participan en actividades de comercio exterior, generando normas tanto para regular la importación y exportación por parte del gobierno cuyo interés público, establecen el marco legal de las transacciones en el comercio exterior¹.

Los países en desarrollo, en especial los países menos adelantados y sin litoral, afrontan graves dificultades para lograr el cambio a un entorno seguro y eficiente del comercio. Es necesario que la comunidad internacional aúne esfuerzos para facilitar este proceso². Este caso no es precisamente lo que le sucede a Colombia, si bien, existe la suma de muchos acuerdos internacionales que obedecen a una facilitación del comercio, éste debe dar cumplimiento a unas formalidades específicas establecidas por los diferentes gobiernos en aspectos como: aduana, saneamientos, trámites internos de cada país, en aras de llevar a un feliz término la importación y exportación de bienes por medio del transporte terrestre internacional de mercancías.

El comercio internacional terrestre de mercancías y las iniciativas en materia de facilitación del comercio es una tema de vital importancia en la suscripción de acuerdos internacionales, por cuanto dichas regulaciones facilitarán el acceso de los productos en otros países, disminuirán los trámites en el intercambio comercial tanto en la dinámica en la operación, como para los destinatarios finales, al disminuir los tiempos de entrega de los productos que ingresan o salen de un país, lo que se traducirá automáticamente en disminución de dinero, los cuales no afectará el valor final del producto.

1 La competitividad en Colombia: Apertura económica, instituciones de apoyo y seguridad democrática. Francisco López Gallego, Revista Universidad EAFIT. Vol. 42. No. 142.2006. pp. 9-25.

2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 11 periodo de sesiones. Sao Paulo 13, 18 de junio de 2004. Tema 8 programa provisional. Facilitación del Comercio y del Transporte.

Bajo ese contexto, el tránsito terrestre internacional de mercancías, así como la regulación aduanera existente en cada país, integran un proceso cuyas reglas de juego determinan el proceso de ingreso a los diferentes países en el desarrollo de operaciones comerciales de bienes. Por lo tanto, los asuntos de facilitación del comercio son en gran medida una integración de normas que regulan prácticas, en materia aduanera en la disminución de tiempos y costos dentro de los procesos, en aras de una modernización en el control de éstos generando a su vez competitividad en el comercio internacional a través de operaciones fáciles, seguras, rápidas y económicas, pues la sola suscripción de acuerdos comerciales, no acredita el éxito del intercambio comercial, por lo que es necesario eliminar los obstáculos para que los bienes ingresen oportunamente, en tiempos razonables a menores costos y que puedan generar competitividad en los mercados externos y aprovechar realmente las mejores condiciones negociadas.

El comercio internacional de bienes a través del transporte terrestre internacional promueve que estos lleguen a su destino en condiciones de legalidad, oportunidad e integridad. Las aduanas juegan un rol decisivo en el movimiento de las mercancías a través de las fronteras. Los regímenes aduaneros aplicados a estas mercancías influyen significativamente sobre el rol de la industria nacional en el comercio internacional, y contribuyen en gran medida a la economía nacional. Un despacho rápido y eficaz de las mercancías acrecienta la participación del sector empresarial nacional en el mercado mundial y puede tener una incidencia considerable sobre la competitividad económica de las naciones, favoreciendo las inversiones y el desarrollo de la industria. Permite también a un mayor número de pequeñas y medianas empresas participar en forma activa en el comercio internacional.

Las prácticas comerciales modernas hacen posible que las administraciones entreguen regímenes aduaneros simples, previsibles y rentables para el despacho de las mercancías y el movimiento de personas, afrontando las exigencias nacionales e internacionales, cada vez más complejas, destinadas a asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, de acuerdos internacionales, y a responder a los desafíos en materia de seguridad³.

Tanto la Organización Mundial de Aduanas (OMA) como el acuerdo de facilitación de comercio impulsan las nuevas formas de comercio electrónico; demandan mayor agilidad de las aduanas y de los procedimientos. Además, la reducción de los plazos y los costos para comercializar puede ser un factor determinante para que un país ingrese sin dificultades en una cadena de producción mundial integrada o quede fuera de una gran parte del comercio mundial. Igualmente, ante la desaceleración mundial del comercio, la facilitación de los procesos comerciales puede dar un impulso decisivo al comercio internacional y a la economía mundial⁴.

3 <https://www.aduana.cl/rol-de-la-aduana-en-la-facilitacion-del-comercio/aduana/2007-03-01/122328.html>

4 https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm

En este orden, el proceso de facilitación del comercio ha generado la necesidad de eliminar ciertos obstáculos para dar cabida a la creación de nuevos procesos automatizados de las operaciones de transporte terrestre internacional de mercancías, sin dejar de lado las facultades de intervención, control y verificación, por parte de las autoridades de control, tal y como se propone en el Decreto 1165 del 2 de julio del 2019: “Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 del 2013”, cuya iniciativa por parte del gobierno es la necesidad, bajo los parámetros antes mencionados, de realizar ajustes adicionales al régimen aduanero adoptado por Colombia con el fin de otorgar mayor claridad y facilitar las operaciones de comercio exterior actuales y futuras.

La presente investigación busca determinar si las medidas de facilitación del comercio expedidas por el Gobierno Nacional, como resultado de la entrada en vigencia de la Ley 1879 de 2018; “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo de enmienda del acuerdo de Marrakech por el que se establece la organización mundial del comercio, adoptado por el consejo general de la Organización Mundial de Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre del 2014”, cuya adopción de mejores prácticas internacionales buscan la simplificación y facilitación de las operaciones de comercio exterior para Colombia; se cumple y se obtienen beneficios reflejados en las condiciones claras de los procedimientos aduaneros, en los cuales se desarrolla el transporte internacional terrestre de mercancías en un comercio determinado.

En la presente investigación se analiza el efecto en Colombia sobre la entrada en vigencia de la Ley 1879 del 2018, referente al acuerdo de facilitación del comercio y su impacto al **transporte terrestre internacional de mercancías respecto de la libertad de tránsito.**

Durante la década de los noventa, Colombia suscribió varios acuerdos internacionales de libre comercio con más de cincuenta países, resaltando la importancia y necesidad de la consecución de una facilidad en la entrada y salida de bienes de los diferentes países con quienes suscribió dichos acuerdos. Históricamente, los primeros acuerdos que entraron en vigencia en Colombia fueron los de la Comunidad Andina, CAN, Chile, México, Caricom, luego entró el acuerdo CAN-Mercosur; en el 2010 Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. En la actualidad existen acuerdos internacionales con países como Canadá, Corea, Venezuela, TLC Colombia-México, Alianza del Pacífico y la Asociación Europea de Libre Comercio AELC o EFTA, Estados Unidos de América, Israel, Panamá y Reino Unido, resaltando que todos están bajo los parámetros de la facilitación del comercio.⁵

El efecto principal de dichos acuerdos comerciales es la búsqueda de una facilitación en las operaciones de comercio exterior con los diferentes países, y que esta sea uniforme tanto en el desarrollo logístico y técnico a través de una regulación normativa con procesos de importación y exportación acordes con las mejores prácticas a nivel internacional de manera tal que las dificultades que se desprenden del comercio internacional no se vean reflejadas en la

5 <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/Menu.aspx#menu1>

salida y entrada de los bienes. La facilitación del comercio y, por ende, el transporte de mercancías que se derivan del comercio internacional adquieren cada vez más relevancia para los países en desarrollo, que necesitan tener acceso a unos servicios de transporte rápidos, fiables y frecuentes para su comercio exterior al mismo tiempo que tratan de cumplir nuevos y más estrictos requisitos de seguridad.

Por lo tanto, se entrará a revisar las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional tendientes a facilitar el comercio y la apuesta en marcha de medidas que no solo mejorarán los procesos, trámites y/o procedimientos en el ingreso y salida de bienes, sino que fortalecerán a las instituciones de control, por parte del Estado y las empresas privadas, generando reducciones de costos para los empresarios, es allí donde radica la importancia de aproximar a Colombia cada vez más y con rapidez a esas buenas prácticas internacionales, disposiciones que se revisarán más adelante para determinar si con ellas se cumplen los compromisos internacionales en cada disciplina.

Una de las medidas adoptadas es la entrada en vigencia del Decreto 1165 del 2 de julio del 2019, referente a la regulación aduanera en su apuesta a la facilitación del comercio, como respuesta a la incertidumbre jurídica que se presentó con el Decreto 390 de 2016 en su aplicación escalonada, lo que dificultó la correcta aplicación de la normativa por parte los usuarios aduaneros, y los operadores administrativos y jurídicos.

Antes de la entrada en vigencia del Decreto 390 del 2016, la aduana colombiana estuvo trabajando con la filosofía de expedir esa nueva regulación aduanera, en aras de dotar a la normativa con elementos de seguridad jurídica, estabilidad, certeza jurídica y facilitar la logística de las operaciones de comercio exterior con el propósito de evitar dispersión y proliferación normativa, así como también la necesidad de realizar ajustes adicionales, para otorgar mayor claridad y facilitar las operaciones de comercio exterior actuales y futuras, conforme a lo expuesto por las agremiaciones, lo que no se cumplió por su aplicación escalonada tal y como se mencionó en su momento.

Este nuevo Decreto 1165 del 2019, plantea dentro de sus considerandos, la necesidad de una compilación normativa necesaria para Colombia, teniendo en cuenta los instrumentos idóneos y suficientes pactados en acuerdos internacionales que obedecen a los estándares de facilitación del comercio que le permitan estar a tono con las mejores prácticas internacionales, en beneficio del comercio exterior, y de cual se dé una aplicación inmediata en su implementación.

Acorde con esta premisa, resulta relevante en esta investigación revisar hacia dónde se orienta la normativa del comercio exterior colombiano en relación con el artículo 11, libertad de tránsito del acuerdo de facilitación de la OMC y la decisión de transporte de mercancías de la CAN y el régimen de tránsito aduanero existente en Colombia, y si se acerca a los estándares internacionales, para lograr procesos ágiles y acordes con la rapidez del comercio con el que, es claro que, Colombia quiere integrarse aún más y competir.

Establecido lo anterior, en esta investigación se entrará a revisar la normativa actual, en relación con las disposiciones y prácticas internacionales adoptadas en Colombia para la adopción de medidas que coadyuven a lograr el objetivo de la facilitación del comercio o que estas entren a reforzar las medidas actuales, fortaleciendo y creando oportunidades para dar mayor dinamismo al comercio exterior colombiano. Trata de cómo las medidas de facilitación del comercio y del transporte pueden propiciar la observancia de las nuevas medidas de libertad de tránsito y aplicaciones ágiles en las operaciones logísticas, enmarcadas dentro del nuevo régimen aduanero y, al mismo tiempo, ayudar a los países en desarrollo y a favorecer su participación en los procesos de producción y comercio mundiales.

Antecedentes

En Colombia, el transporte terrestre internacional de mercancías se encuentra regulado bajo los parámetros determinados en la Comunidad Andina (CAN), establecida desde el año 1969. La CAN es una zona de libre comercio o una unión aduanera imperfecta que cuenta con diversos órganos e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración (SAI) cuyo objetivo es alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, con proyección hacia una integración sudamericana y latinoamericana.

El 26 de mayo de 1969, Colombia suscribe el Acuerdo de Cartagena, Tratado Constitutivo que fija los objetivos de la integración andina, define el sistema institucional y establece mecanismos y políticas que deben ser desarrolladas por los órganos comunitarios. De esa manera, se puso en marcha el proceso andino de integración conocido, en ese entonces, como Pacto Andino, hoy Comunidad Andina (CAN), el cual está integrado a la fecha por cuatro (4) miembros (países sudamericanos) como lo son: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Venezuela retirado en el 2006, con cinco (5) países como asociados como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y un (1) solo país observador como lo es España.⁶ (Comunidad Andina 2019)

Los objetivos principales de la CAN son:

- **PROMOVER** el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;
- **ACCELERAR** el crecimiento y la generación de empleo productivo para los habitantes de los países miembros;
- **FACILITAR** la participación de los países miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano;

⁶ <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>

- DISMINUIR la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional;
- FORTALECER la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros y,
- PROCURAR un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

En Sentencia C-228 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional expresa: “El pacto Andino surgió como una necesidad de los países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) de instaurar un sistema de integración de los intereses económicos, destinado a lograr el desarrollo equilibrado y armónico de la subregión y acelerar su crecimiento, mediante la armonización de sus políticas económicas y la coordinación de los planes de desarrollo”.

Pero, no solo desde esa época se mencionaba la necesidad de crear un sistema de integración; Colombia, desde la declaración de Bogotá en el año de 1966 en el Gobierno de Carlos Alberto Lleras Restrepo se dieron los primeros inicios del camino hacia la integración subregional de los países andinos.⁷

El histórico documento firmado por cinco países latinoamericanos: Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, contiene las bases de una política común de integración de Latinoamérica en aspectos como la alianza para el progreso, cooperación para la reforma agraria, investigación y enseñanza científica, cooperación comercial, inversiones extranjeras y cooperación financiera internacional.

Es así como en el año 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena, que dio inicio a la Comunidad Andina y, por ende, a ese derecho comunitario.

“La realización del proyecto de integración reclamó la estructuración y puesta en funcionamiento de una organización administrativa y técnica y determinó la creación de autoridades comunitarias, con específicas competencias, y del mismo modo, la formulación de un sistema normativo con el vigor y la eficacia requeridos para que aquellas pudieran regular directamente las cuestiones atinentes a la materia de integración y la conducta de los países comprometidos y de sus habitantes, sin tener que recurrir a los procedimientos ordinarios del derecho interno de cada país”. (Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Es importante resaltar que el concepto de derecho comunitario ha sido asociado al principio de supranacionalidad, que fue incorporado en el artículo 9º del Tratado de París de 1951 y da origen a la Comunidad Económica del Carbón y del Acero.

⁷ <https://www.elcolombiano.com/blogs/casillero-de-letras/la-declaracion-de-bogota/22250->
Centro de Información Periodística Archivo El Colombiano.

Esa disposición legal determinaba que “los miembros de la alta autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la comunidad. En cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la alta autoridad en la ejecución de sus tareas”. Es decir, la firma de las decisiones expedidas por la comunidad son adheridas de manera directa con el país miembro, como en el caso de las decisiones que regulan el transporte terrestre internacional de mercancías en Colombia.

Dentro del sistema de la Comunidad Andina, se amparan dos principios fundamentales cuya finalidad son el de guiar las propias regulaciones de los miembros bajo la aplicación de principios como la “supremacía o preeminencia del derecho andino”, “aplicación directa” y “efecto directo o inmediato”.

La *supremacía o preeminencia* se fundamenta en los artículos 2º y 3º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y significa que “... el ordenamiento jurídico de la integración andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del derecho comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista”, Sentencia 3-AI-96.⁸

La “*aplicación directa*”, deriva del concepto de supremacía y tiene base legal en los artículos 2º y 3º del Tratado de Creación del Tribunal, que establecen que las decisiones obligan a los países miembros, desde la fecha que sean aprobadas por la comisión, y serán directamente aplicables a partir de la fecha de publicación en la gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior, por lo que las normas comunitarias no requieren procedimientos de recepción en el ordenamiento interno de los Estados miembros, para surtir todos sus efectos.⁹

“*Efecto directo o inmediato*” se refiere a que las normas jurídicas andinas deben ser aplicadas de manera uniforme en el territorio de los cinco países miembros. Además, son fuente inmediata de derechos y obligaciones para los Estados miembros, particulares y los órganos e instituciones del sistema andino de integración¹⁰.

8 LEVI CORAL, Michel, *La Unión Europea y la integración regional*, ROY, Joaquín, LLADÓS, José María, PEÑA, Félix (compiladores), EDUNTREF, Buenos Aires, Argentina, 2005, pág. 275.

9 ROSELL, Mónica: Marco Institucional y Seguridad Jurídica en la Comunidad Andina, abril 199, en www.comunidadandina.org/normativa/doctrina, cit. por LEVI CORAL, Michel en op cit, pág. 275.

10 LEVI CORAL, Michel, *La Unión Europea y la integración regional*, ROY, Joaquín, LLADÓS, José María, PEÑA, Félix (compiladores), EDUNTREF, Buenos Aires, Argentina, 2005, pág. 275.

De acuerdo con Rico Frontaura¹¹ un aspecto importante, en cuanto a los principios generales, es lo que establece el artículo 4º del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia que señala textualmente: “Los países miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.

Según interpretación del Tribunal Andino de Justicia en el proceso de interpretación prejudicial 5-IP del año 1989, a través de esta norma, los países miembros adquieren una doble obligación. Una primera de carácter positivo, de hacer; y otra de orden negativo, de no hacer.

Es decir, los países miembros deben adoptar toda clase de medidas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos en virtud del derecho originario y de los que correspondan por mandato de las normas secundarias o derivadas.

En virtud de la segunda obligación, de orden negativo o de no hacer, los países miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida, así sea legislativa, judicial, ejecutiva o administrativa que puedan obstaculizar la aplicación del ordenamiento jurídico andino.

A juicio del tribunal, la norma citada, es decir, el artículo 4º del Tratado de Creación del Tribunal, es de una gran precisión jurídica, este constituye un fundamental soporte para la integración andina y, su cumplimiento, es requisito esencial para asegurar los objetivos del acuerdo cuyo fin primordial es el de mejorar, en forma persistente, el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

De igual forma, Frontaura¹², entre otros, sostiene que en la Comunidad Andina el derecho derivado, emanado de los órganos intergubernamentales, es derecho comunitario, puesto que en un proceso de integración, más que tender a la cesión de soberanía, se debe pretender la conjunción a partir de la capacidad soberana de un grupo de Estados, que son parte de un proceso de integración, que tiene alcances más amplios que los procesos de desarrollo de los países considerados individualmente.

(...) El derecho comunitario, surgido como resultado del traslado de competencias en diferentes materias del quehacer normativo por los países miembros y las subsecuentes regulaciones expedidas por las autoridades comunitarias apoyadas justamente en tales competencias y atribuciones, ofrece la doble característica de un sistema preeminente o de aplicación preferencial frente al derecho interno de cada país miembro y

11 RICO FRONTAURA, Víctor Manuel, Integración y Supranacionalidad, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Perú, 2001 pág. 75.

12 RICO FRONTAURA, Víctor Manuel, Integración y Supranacionalidad, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Perú, 2001, pág. 75.

con una capacidad de aplicación directa y eficacia inmediata, porque a las regulaciones que se expidan con arreglo al sistema comunitario, no es posible oponerle determinaciones nacionales paralelas que regulen materias iguales o que obstaculicen su aplicación, ni su eficacia puede condicionarse a la voluntad del país o de las personas eventualmente afectadas por una decisión.

De esta suerte, la capacidad de regulación por los países miembros sobre materias reservadas al derecho comunitario es muy restringida, limitándose apenas a la expedición de normas complementarias cuando el estatuto de integración lo autorice para reforzar las decisiones de las autoridades comunitarias o, si fuere necesario, para establecer instrumentos de procedimiento destinados a la aplicación de las sanciones, trámites y registros de derechos y, en fin, para la ejecución de medidas de carácter operativo que deban cumplirse ante las autoridades nacionales.

En la sentencia referida la Corte Suprema de Justicia señaló criterios que guardan absoluta validez y que se acogen por la presente sentencia. En esa oportunidad manifestó:

"Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial del pacto; solo cuando este lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales".

Coinciden con los planteamientos anteriores las afirmaciones del Tribunal Andino de Justicia, que en la sentencia de interpretación que produjo con ocasión del presente proceso, expuso lo siguiente:

"El desarrollo de la ley comunitaria por la legislación nacional, es empero excepcional y, por tanto, a él le son aplicables principios tales como el de "complemento indispensable", según el cual no es posible la expedición de normas nacionales sobre el mismo asunto, salvo que sean necesarias para la correcta aplicación de aquellas". (...) (Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Dicho resultado dio origen al tratado de creación del Tribunal de Justicia Andino, el cual limitó, en conjunto con sus miembros, la incorporación de normas como obligatorias, indicando que las decisiones o resoluciones que se lleguen a impartir serían directamente aplicables en los países miembros a la comunidad andina, tal y como lo determina el tratado de creación del tribunal de justicia de la Comunidad Andina, artículo 3º.

"El derecho de integración, como tal, no puede existir si no se acepta el principio de su primacía o prevalencia sobre los derechos nacionales o internos de los países miembros (...). En los asuntos cuya regulación corresponde al derecho comunitario, según las

normas fundamentales o básicas del ordenamiento integracionista, se produce automáticamente un desplazamiento de la competencia, la que pasa del legislador nacional al comunitario. La comunidad organizada invade u ocupa, por así decirlo, el terreno legislativo nacional, por razón de la materia, desplazando de este modo al derecho interno"¹³.

Ahora bien, Colombia reconoce dentro de su Constitución Política la creación de organismos supranacionales de integración, así:

(...) La integración comunitaria que comporta el Acuerdo de Cartagena y los demás instrumentos que lo han desarrollado, y especialmente las competencias normativas que se reconocen a los órganos comunitarios, encuentran un fundamento de validez en las normas de la Constitución de 1991, así:

– Desde el preámbulo, el Constituyente consignó como uno de los elementos y supuestos axiológicos del nuevo orden constitucional, "la integración latinoamericana".

– En punto a la regulación de las relaciones internacionales, se determina:

a) La política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (art. 9º, inc. 2º).

b) La competencia del Congreso (art. 150-16) para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional, tratados que pueden contener disposiciones que impliquen, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, la transferencia parcial de determinadas atribuciones a organismos internacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

c) Como función del Presidente, la de "celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados y convenios que se someterán a la aprobación del Congreso" y a la revisión de la Corte Constitucional (art. 189-2).

Tratados y convenios que tienen fuerza legal luego de su aprobación por el Congreso, salvo la facultad del Presidente de la República para dar aplicación provisional a los convenios de naturaleza económica si así lo disponen (art. 224).

d) La necesidad de que el Estado promueva la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226).

13 Interpretación Prejudicial recaída en el proceso 2IP-90- Tribunal de justicia de la Comunidad Andina.

e) La promoción por el Estado de la "integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre las bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones", integración política que comprende incluso la constitución del Parlamento Andino y Latinoamericano (art. 227).

Igualmente, la integración comunitaria responde y se afianza sobre la concepción moderna de la soberanía relativa, que ya no la reconoce como un poder supremo absoluto e ilimitado del Estado, sino como algo limitado y restringido por la interacción de los demás Estados dentro de la comunidad internacional, lo cual obviamente implica la resignación de específicas competencias de los Estados en organismos comunitarios con el fin de hacer viable los procesos de integración económica. (...) (Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Así como el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 10, se debe decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

Este es el resultado de la aplicación directa en normas de transporte internacional terrestre de mercancía, cuya aplicación y alcance se desarrollan de manera directa a la normativa colombiana, lo que conlleva a limitar nuestro ordenamiento al cumplimiento de las decisiones 399 y 387 modificatoria de la 399 como la regulación de normas sobre transporte terrestre internacional de mercancías.

CAPÍTULO I TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS

I. Marco normativo del transporte terrestre internacional - decisiones 399 y 387 de la Comunidad Andina

El transporte terrestre internacional de mercancías, juega un papel importante en el desarrollo económico de un país, Colombia acoge la reglamentación y decisiones emitidas por la comunidad andina de manera directa y de aplicación inmediata relacionada con el transporte de mercancías, basado en el principio de integración como se explicó con anterioridad; en efecto, para el caso en concreto, el transporte terrestre de carga a nivel internacional, ha sido de notable incidencia en las primeras determinaciones de parte de la Comunidad Andina en expedir decisiones que reglamenten el transporte internacional y su movilidad en los países miembros, para este caso reglamentaciones que son de obligatorio cumplimiento para Colombia.

Las primeras disposiciones en materia de transporte internacional de mercancías por carretera se remiten al año de 1972, con la expedición de las

decisiones 56 y 56A de transporte de pasajeros y transporte de mercancías, de manera correspondiente, las cuales fueron modificadas por los países miembros sustituyéndolas por las decisiones 289 y 257 del año 1989, correspondientes al transporte de pasajeros y carga.

El transporte internacional de mercancías por carretera tuvo su desarrollo normativo en la Decisión 257, que constituye uno de los instrumentos de ayuda eficaz para la consolidación del espacio económico subregional y el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena.

En los países pertenecientes a la Comunidad Andina, se infiere que esta es una herramienta valiosa de integración que brinda un apoyo determinante al intercambio comercial, a la expansión competitiva de la base productiva y a la dinamización del comercio exterior.

Sin embargo, la Decisión 257 para el transporte internacional por carretera, ameritó una modernización debido a que el mercado internacional es cada día más exigente y requiere de normas que aseguren la eficiencia del servicio, determinando de forma clara y precisa las condiciones del contrato de transporte terrestre y la responsabilidad que debe tener tanto el transportista como el usuario y el destinatario; por tanto, la Comunidad Andina (CAN)¹⁴, en 1997 expide la Decisión 399 que es sustitutiva de la Decisión 257, con el fin de implementar mejoras al transporte internacional de mercancías por carretera, generando efectos a los países vinculados.

Las prioridades de dicha decisión fueron las de promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los miembros, según lo determinado en los considerandos de la decisión.¹⁵ Pero, adicional a está, se destacó la utilización y creación en la implementación de medios electrónicos para el registro de transportistas autorizados y de vehículos habilitados, enmarcado en el artículo 190 de la Decisión 399, cuya necesidad era la de contar con un registro andino que tuviese la base de datos de los transportistas autorizados, así como de vehículos autorizados para llevar un control en línea permanente en las zonas de frontera, el cual no fue desarrollado, debido a que dicho reglamento se encontraba en cabeza de la junta del Acuerdo de Cartagena, a lo cual solo se adoptaron medidas y lineamientos pero no su implementación.

El hecho de determinar la implementación y creación del registro andino, no desconoce el compromiso por parte de la CAN, de implementar métodos de facilitación, en materia de transporte, en cuanto a la reducción de tiempos en

14 Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. Ildi, Bogotá (Colombia) N° 16: 259-292, enero-junio de 2001.

15 Artículo 1º del capítulo I, Objetivos y mecanismos del acuerdo de integración subregional andino, conocido como Acuerdo de Cartagena.

los registros en paso de frontera, aunque lastimosamente fuere fallida, pero es un ejemplo de su gran esfuerzo en la toma de medidas para la facilitación.

Para el año 2019, la Comunidad Andina expidió la Decisión 837 del 29 de abril del 2019, sobre transporte internacional de mercancías, que a su vez sustituye la Decisión 399 de 1997 dando alcance a los nuevos parámetros en materia de facilitación determinados para el transporte terrestre internacional de mercancías. En esta última Decisión, se resalta en su considerando que “el transporte internacional por carretera ha alcanzado un desarrollo y especialización, y ha sufrido un proceso de modificación en los patrones de organización y funcionamiento, que amerita de una modernización de su marco normativo, así mismo, el mercado internacional cada día es más exigente y requiere de normas que aseguren la eficiencia del servicio, determinando de forma clara y precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad que debe tener tanto el transportista como el usuario y el destinatario”.

La importancia que radica contener esta última decisión en materia de transporte terrestre de mercancías, tal y como lo determina el considerando de la presente, es que a partir de ella se tiene en cuenta la disminución de los trámites y directrices para el transporte terrestre internacionales, teniendo los principios, así como las bases de la facilitación del comercio en materia aduanera tal y como lo expresa la Decisión 770 del 2011, cuya incidencia es fuerte a la finalidad de los principios de la OMC, enfocados en la libertad de tránsito, y que de manera coherente se afianza a los principios de dicha libertad.

Un claro ejemplo de la aplicación a la facilitación del comercio se evidencia en la simplificación de los trámites de habilitación para el transporte internacional terrestre de mercancías, por cuanto la Decisión 399, en su momento, solicitaba a la empresa transportadora obtener un certificado de idoneidad y un permiso de prestación de servicios, para obtener su habilitación como transportador (artículo 20); mientras que en la nueva Decisión 837, se simplificó a un solo certificado denominado “permiso originario” establecido en artículo 19; además del permiso requiere de un registro andino (art. 166), en el sistema de información y consultas entre dichos países miembros y la Secretaría General de la Comunidad Andina, para la facilitación en el arribo y salidas de la frontera.

Si bien, en la Decisión 399 se mencionó la necesidad del registro pero su implementación fue fallida, se espera que a la luz de la entrada en vigencia de la Decisión 837 entre verdaderamente en aplicación, pues de este registro depende de la inscripción de vehículos y el permiso por parte de la empresa transportadora para transitar en los países miembros. La armonización de contar con un único permiso y único registro sin duda facilitará el transporte de mercancías terrestres en la subregión.

Tabla 1. Decisiones andinas relacionadas con el transporte internacional de mercancías por carretera

Transporte terrestre	Decisión 837 de 2019	Sustituye la Decisión 399 de la Comisión de la Comunidad Andina sobre transporte internacional de mercancías por carretera.
	Decisión 399 de 1997	Transporte internacional de mercancías por carretera, sustitutoria de la Decisión 257.
	Decisión 257 de 1989	Transporte internacional de mercancías por carretera.
	Resolución 300 de 1999	Reglamentación de las normas sobre transporte internacional de mercancías de la Decisión 399.
	Resolución 721 de 2003	Modificación de la Resolución 300 - Reglamento de la Decisión 399 (Transporte internacional de mercancías por carretera), con el fin de esclarecer la utilización del poder otorgado al representante legal de un transportista de cualquier país miembro, distinto del de su otorgamiento, señalando con mayor precisión las formalidades para la validez, y modificando algunos formatos de las autorizaciones, documentos e instructivos para el transporte internacional terrestre de carga.
Régimen de sanciones	Decisión 467 de 1997	Establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados del transporte internacional de mercancías por carretera.
Régimen aduanero	Decisión 617 de 2005	Es la norma comunitaria sobre tránsito aduanero comunitario para consolidar la libre circulación de mercancías entre los países miembros, modificada por la Decisión 636 del 2006.
	Resolución 1457	Reglamento de la Decisión 617 sobre tránsito aduanero comunitario.
	Decisión 670 de 2007	Adopción de un documento único aduanero. Surge por la necesidad de simplificar y racionalizar las formalidades aduaneras al ingreso y salida de mercancías de los países miembros, en el marco del perfeccionamiento del mercado ampliado, mediante la consolidación de la información de los diferentes regímenes y destinos aduaneros, cuando se requiera, en un documento único aduanero.
	Decisión 671 de 2007	Armonización de regímenes aduaneros (AR)A, regula las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías al y desde el territorio aduanero comunitario.
Límite de pesos y dimensiones	Decisión 491 del 2000	Es el reglamento técnico sobre límites de pesos y dimensiones de los vehículos destinados al transporte internacional de pasajeros y mercancías por carretera.
<u>Facilitación del comercio en materia aduanera</u>	Decisión 770 del 2011	<u>Surge de la necesidad de contar con un plan estratégico en materia aduanera que permita cumplir con objetivos y acciones trazadas para la facilitación del comercio y el perfeccionamiento de la libre circulación de bienes en el territorio aduanero subregional.</u>
Registro andino	Resolución 720 de 2003	Procedimiento de actualización de información del Registro andino de transportistas autorizados, de vehículos habilitados y de unidades de carga - Decisión 399 y del Registro andino de transportistas autorizados y de vehículos habilitados - Decisión 398.
	Resolución 272 de 1999	Determina los criterios para calificar la idoneidad del transportista, determinar la capacidad mínima de carga útil en vehículos propios y vinculados, y establecer los requisitos del contrato de vinculación.

II. Principios generales regulados

La Decisión 837 del 29 de abril del 2019 de la CAN sustitutiva de la Decisión 399 de 1997 “Transporte internacional de mercancías por carretera, en su capítulo II, determina cada uno de los principios de los cuales se acoge el transporte internacional de mercancías, los cuales no son ajenos a los principios determinados en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en particular en el artículo tercero de la decisión se establece que la oferta y la prestación del servicio de transporte internacional se sustentan en los siguientes principios fundamentales:

- Libertad de operación;
- Acceso al mercado;
- Trato nacional;
- Transparencia;
- No discriminación,
- Igualdad de tratamiento legal;
- Libre competencia; y,
- Nación más favorecida.

La Organización Mundial del Comercio, en sus diversas intervenciones, destaca en los principios de “Nación más favorecida y trato nacional”, la influencia que tiene estos en la aplicación de las decisiones y los reglamentos internacionales que facilitan la debida ejecución del comercio bajo los preceptos de respeto e igualdad entre los países, indicando en este primero que deberá existir un trato igual para todos. En virtud de los acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás miembros de la organización.

Ahora bien, el principio de trato de la nación más favorecida (NMF) significa que cada vez que un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacer igualmente para los mismos productos o servicios de todos sus interlocutores comerciales, sean ricos o pobres, débiles o fuertes. En cuanto al principio de trato nacional (a dar a los demás el mismo trato que a los nacionales) solo se aplica una vez que el producto, el servicio o la obra de propiedad intelectual ha entrado en el mercado. Por lo tanto, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una transgresión del trato nacional, aunque a los productos fabricados en el país no se les aplique un impuesto equivalente.¹⁶

Algunos autores como el Dr. Juan Carlos Rodríguez Muñoz, en su libro *Manual de transporte de carga*, Editorial Utadeo 2017, destacan como principio orientador para el transporte internacional de mercancías, el principio de libertad de tránsito: principio esencial para la presente investigación: “Los

16 https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm#mfnbox

países miembros se conceden libertad de tránsito para la realización del transporte internacional de mercancías por carretera, en los términos y condiciones que establecen la decisión y su reglamento. Es la libertad que se da a las empresas que han obtenido los permisos internacionales para transitar en los países que les han concedido permisos complementarios”.

El Acuerdo de Cartagena, Decisión 563 de 2003, Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), en sus artículos 72 y 77 destaca el principio de libertad de operación, como el de libre circulación de mercancías, donde destacan que dicho principio tiene por objeto “eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro”. El artículo 77 desarrolla dicho principio: *imponiendo ya en cabeza de los países miembros la obligación de no aplicar los gravámenes y restricciones mencionadas en relación con las importaciones de bienes originarios de la subregión.*

A su vez, la misma decisión resalta el principio de no discriminación en materia de transporte internacional terrestre sustentado en los artículos 75 y 139 de dicha decisión.¹⁷

Ahora bien, dentro de la Decisión 837 del 2019, los artículos 167, 169 y 174 reflejan la esencia de la aplicabilidad de los principios de la libertad de tránsito y acceso al mercado, en particular cuando en el cuerpo del articulado “conceden la libertad para la prestación del servicio de transporte bajo la figura de transporte internacional por cuenta propia”, (art. 167), así como el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga que presten dicho servicio”.

Para realizar el transporte internacional por cuenta propia, la empresa interesada deberá contar con el permiso especial de origen para transporte internacional por cuenta propia otorgado por el organismo nacional competente de su país de origen”. (art. 169), En materia de transporte por carretera son: Bolivia: Dirección General de Transporte Terrestre, Fluvial y Lacustre del Viceministerio de Transportes, Colombia: Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte, Ecuador: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y en Perú: Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Dirección General de Autorizaciones en Transportes, en materia de los aspectos vinculados a las autorizaciones, habilitaciones vehiculares, sus modificaciones y renovaciones y registros y, a través de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, en los aspectos vinculados a la fiscalización del transporte por carretera (Decisión 837 CAN), Cada país miembro comunicará oportunamente a los organismos nacionales competentes de los demás países miembros las condiciones exigidas para la circulación de los vehículos habilitados y unidades de carga, las cuales en ningún caso podrán ser más estrictas que las requeridas para la circulación de los vehículos matriculados de ese país miembro” (art. 174).

17 Decisión 563 de 2005 CAN.

A su vez, los artículos 175 y 178, resaltan la importancia del trato nacional así: en los casos de “los vehículos habilitados que se encuentren prestando el servicio de transporte internacional no serán sometidos, en lugares distintos a los de frontera, a controles aduaneros, de migración, policiales y sanitarios”.

“Conforme los artículos de la decisión 837, deberán adoptarse en forma conjunta y coordinada entre las autoridades de transporte, aduana, migración, sanidad vegetal y animal, policía, y cualquier otra que ejerza el control.” Los países miembros adoptaran las medidas necesarias orientadas hacia la permanente e ininterrumpida atención en los cruces de frontera”. (art. 175). Los países miembros establecerán las normas necesarias para que la prestación de servicios por parte de los transportistas autorizados se realice en igualdad de condiciones de competencia en el mercado. (art. 178).

El tráfico de tránsito, en particular el transporte por carretera, enfrenta obstáculos debido al marco regulatorio complejo para la circulación internacional en las fronteras y más allá de las fronteras, debido a la diversidad y complejidad de las normas en la materia. En este sentido, la armonización normativa que se pretende a través de las decisiones andinas conlleva en sí mismo una aplicación de los principios de libertad de tránsito establecido en el artículo V del GATT, y desarrollado posteriormente en el artículo 11 del Acuerdo de Facilitación del Comercio, los cuales reflejan la esencia y la necesidad de entrar a organizar los marcos regulatorios de los diferentes territorios donde se desarrolla el transporte, a mantener un control permanente, pero bajo los parámetros del acuerdo de facilitación del comercio, que tiendan a flexibilizar los tiempos sin perder el carácter estricto de la inspección realizada a la mercancía.

III. Decisión 617 de tránsito aduanero comunitario y Decisión 477 de Tránsito Aduanero Internacional - TAI

En la actualidad, la CAN cuenta con un régimen común sobre tránsito aduanero comunitario contenido en la Decisión 617 de fecha 15 de julio de 2005, que fue modificada a través de la Decisión 636 de fecha 19 de julio de 2006 y la Decisión 787 de fecha 17 de junio de 2013. El régimen común andino determinado de la Decisión 617 sobre tránsito aduanero cuenta en su estructura con 12 capítulos y 72 artículos.

En relación con las disciplinas que regula dicha decisión, estas están relacionadas respecto del ámbito de aplicación, a la gestión del régimen de tránsito aduanero comunitario, al procedimiento tanto en la aduana de partida, de paso de frontera y de destino, de los precintos aduaneros, de los vehículos y unidades de carga en el tránsito aduanero comunitario, del procedimiento de garantía bajo el régimen de tránsito aduanero comunitario, de las infracciones y sanciones, así como la cooperación entre las aduanas de los países miembros para la facilitación del tránsito aduanero comunitario.

a) **Ámbito de aplicación:** el régimen andino será aplicable al tránsito de mercancías, medios de transporte y unidades de carga, que utilizando uno o más modos de transporte bajo una misma operación, se realicen de conformidad con el régimen aduanero de tránsito comunitario. Es importante resaltar, que las mercancías transportadas bajo dicho régimen desde la aduana de un país miembro a la aduana de otro país miembro, en el curso del cual cruzan una o varias fronteras de estos países, deberán ser admitidas en el territorio aduanero nacional de los países parte con suspensión del pago de los derechos e impuestos y recargos eventualmente exigibles, siempre y cuando permanezcan bajo este mismo régimen aduanero.

b) **Gestión del régimen de tránsito aduanero comunitario:** la normativa andina hace referencia particular a las distintas posibilidades de circulación de mercancías comunitarias y no comunitarias al amparo del régimen de TAI1. Asimismo, permite la libre circulación de los medios de transporte y unidades de carga con arreglo a las disposiciones establecidas, debiendo circular por el territorio aduanero nacional de los países miembros, amparados siempre por un manifiesto de carga y el documento único aduanero (DUA).

Bajo este contexto, la normativa andina dispone que el transportista autorizado será responsable de presentar las mercancías, el medio de transporte y las unidades de carga ante la aduana de paso de frontera y de destino, en la forma en que fueron presentadas ante la aduana de partida. Mientras que, el Declarante u obligado principal será quien asumirá la responsabilidad de cumplir con las disposiciones sobre TAI y a su vez, deberá constituir para el efecto una garantía a satisfacción de la aduana de partida.

Igualmente, dicha normativa andina agrega, además, que la aduana de partida o la aduana de paso de frontera señalarán la ruta que deberá seguir el transportista en su operación de TAI por su territorio y que las mercancías peligrosas y los cargamentos especiales solo podrán circular por las vías especialmente habilitadas y en las condiciones establecidas.

Adicionalmente, permite que en el transporte por carretera, cada DUA pueda amparar las mercancías acondicionadas en una o más unidades de carga, y movilizadas en uno o varios vehículos. En este caso se adiciona el transporte acuático, aéreo o terrestre distinto al carretero (ferroviario).

Finalmente, el régimen andino incluye normas sobre mercancías cuya importación esté prohibida por distintas razones (moralidad, seguridad, protección de la vida y salud de las personas, entre otras) y las excepciones (productos sensibles),

de igual forma, enumera los documentos que soportan la DUA, los cuales forman parte de la misma. 1. artículo 7º de la Decisión 617. 2. Actualmente se viene utilizando el formato e instructivo de la Declaración de Tránsito Aduanero Internacional (DTAI), a que se refiere la Resolución 300 y modificatorias; mientras se culmina la implementación del documento único aduanero (DUA).

c) Procedimiento en la aduana de partida: el régimen andino dispone la presentación del DUA por parte del obligado principal ante la aduana de partida, documento que según la Decisión 617 debe acompañar todos los procedimientos aduaneros y que estará sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos y formalidades para su aceptación, asimismo, la normativa andina se refiere además al “Aviso de partida” y a los procedimientos en caso de que el transporte se inicie en un tercer país, considerando que la aduana de entrada al territorio aduanero comunitario actuará como aduana de partida.

d) Procedimiento durante el recorrido bajo el régimen de tránsito aduanero comunitario: la normativa andina prevé formalidades con relación a las mercancías que se declaran en TAI, incluye además, normas en caso de rotura del precinto o de alteración o destrucción de las marcas de identificación durante el TAI por causa ajena a la voluntad del transportista y debidamente justificada, además, contempla normas para casos de fuerza mayor o caso fortuito ocurridos durante el tránsito que impidan cumplir con la ruta y/o plazo previsto.

Igualmente, dispone que cuando una autoridad diferente a la aduanera requiera inspeccionar las mercancías en TAI en el territorio de su país, deberá dirigirse a la aduana más próxima, la que intervendrá, conforme a su legislación nacional, en la inspección solicitada.

Además, la CAN contempla procedimientos para casos en que el precinto, las marcas de identificación, el medio del transporte, la unidad de carga o las mercancías presenten señales de haber sido forzados, alterados o violados.

También incluyen aspectos vinculados al transbordo y sobre la actuación que se va a realizar en caso de que por causas que sean imputables al transportista, debidamente comprobadas, se produjera durante el tránsito accidentes que pongan en peligro a las mercancías, la tripulación, el medio de transporte, la unidad de carga y las terceras partes.

Por último, el régimen andino en particular, señala que las unidades de transporte y de carga deberán circular por vías habilitadas y ser presentadas en las aduanas de paso de frontera indicadas en el DUA, disposición que no es aplicable al modo aéreo y acuático.

Aclara, además, que la DUA no será exigible en el caso de medios de transporte terrestre y unidades de carga que circulen por vías habilitadas al amparo de un manifiesto de carga internacional, en lastre o vacíos. Además, dispone que las aduanas de paso de frontera deberán remitir un “Aviso de paso de frontera” a las aduanas de partida y de destino, tan pronto como haya concluido su actuación, en el cual incluirán las incidencias que hayan podido producirse, las cuales se recogerán también en el DUA.

e) Procedimientos en la aduana de destino: la normativa andina prevé disposiciones sobre los procedimientos en la aduana de destino, a cumplir por el transportador (presentación de la unidad de transporte con la carga, con los precintos intactos, así como la declaración de TAI o DUA) y las autoridades

aduaneras (controles que juzguen necesarios para asegurarse que todas las obligaciones del declarante han sido cumplidas, certificando sobre la declaración de TAI o DUA el resultado del control). Luego disponen sobre el destino de los formularios de TAI o DUA.

f) Precintos aduaneros: el régimen andino dispone dos excepciones al uso de precintos: i) cuando el medio de transporte o la unidad de carga no sean susceptibles de ser precintados; ii) cuando la naturaleza de las mercancías o de sus embalajes lo impidan. Igualmente, permite que cuando la marca de identificación aduanera, puesta en la aduana de partida o en otra aduana de paso de frontera, no satisfaga a una aduana de paso de frontera, esta podrá colocar una nueva. De esta manera, dicha normativa establece medidas para asegurar la inviolabilidad del precinto, la colocación de los precintos aduaneros y las marcas de identificación.

También incluye una norma sobre la aceptación de los precintos y sellos emitidos por la aduana de un país miembro por parte de las aduanas de los demás países miembros como si fuesen propios, mientras dure la operación del TAI. Por otra parte, establece la identificación que deberán tener los precintos aduaneros oficiales en bajo relieve o código de barras, de acuerdo con la norma internacional ISO 3166. Por último, dispone que las aduanas de los países miembros podrán disponer la utilización de dispositivos electrónicos de seguridad en los medios de transporte, unidades de carga y en las mercancías.

g) Vehículos y unidades de carga en el tránsito aduanero comunitario: la norma andina establece que los vehículos de transporte autorizados y unidades de carga, registrados para operaciones de TAI, deberán cumplir con determinados requisitos de seguridad. Del mismo modo, incorpora disposiciones sobre el registro de vehículos de transporte autorizados o habilitados y las unidades de carga, lo cual corresponde a la autoridad aduanera del país miembro en el que el transportista autorizado se haya constituido. Esta habilitación tendrá validez en todos los países miembros por un periodo de dos (2) años y podrá ser renovado automáticamente por períodos iguales a la fecha de su vencimiento.

h) Procedimiento de garantía para el tránsito aduanero comunitario: el régimen andino dispone que los vehículos de las empresas autorizadas, habilitados para realizar transporte internacional, constituyen pleno derecho como garantía para responder por los gravámenes y sanciones pecuniarias eventualmente aplicables que pudieran afectar tanto a las mercancías transportadas como a los vehículos que se admitan temporalmente en los territorios de los países.

Por su parte, la CAN incluye la garantía económica, que corresponde al responsable que firme la declaración de TAI y eventualmente al transportista, a satisfacción de las autoridades aduaneras. Establece que puede ser global para varias operaciones de tránsito, o individual, para una sola operación, y se emitirá en tantas copias en los países que vayan a transitar. Además, dispone sobre montos y liberaciones de la garantía económica.

Por otra parte, la norma andina establece que los vehículos puestos como garantía pueden ser objeto de aprehensión y posterior enajenación en el país miembro afectado, conforme a su legislación nacional. i) Infracciones y sanciones en el tránsito aduanero comunitario: la normativa andina prevé que si la aduana de un país detecta la existencia de presuntas infracciones aduaneras, adoptará las medidas legales correspondientes conforme a su propia legislación. Asimismo, indican que en caso de retención del vehículo, la empresa autorizada podrá presentar una garantía que satisfaga a las autoridades competentes, con fin de obtener la liberación del vehículo, mientras prosigan los trámites administrativos o judiciales.

El régimen andino tiene normas específicas sobre infracciones, en el caso de que las mercancías no sean presentadas a la aduana de paso de frontera o de destino, según sea el tema. A su vez, la norma andina enumera varias infracciones específicas al régimen de TAI, sin perjuicio de las infracciones previstas con carácter general. Por su parte, prevé también aspectos sobre las sanciones administrativas que se aplicarían a las infracciones previstas, las cuales clasifican como pecuniarias, de suspensión o de cancelación de la autorización para el ejercicio del tránsito aduanero comunitario. Del mismo modo, regula las excepciones a la aplicación de sanciones.

j) Cooperación entre las aduanas: el régimen andino incluye diversos aspectos de la mencionada cooperación, tales como la armonización de los días y horas de atención y la habilitación de controles aduaneros integrados o yuxtapuestos, y la prioridad para los despachos aduaneros referentes a los animales vivos, a las mercancías perecederas y a las demás que tengan carácter urgente. Además, el régimen andino agrega que las autoridades aduaneras de cada país miembro deberán designar a un coordinador nacional para que atienda consultas, quejas y cualquier situación vinculada al TAI. Por último, la norma andina establece que las autoridades aduaneras de sus países miembros establecerán una red de transmisión electrónica de datos, entre ellas, y adoptarán los formatos electrónicos y esquemas de seguridad con el objetivo de facilitar la aplicación de los procedimientos de gestión del tránsito aduanero comunitario y los mecanismos de control establecidos.

En el marco de la regulación comunitaria (Comunidad Andina), la Decisión 618 de 2005 de la CAN¹⁸ dispone, para los 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.

La Decisión 770¹⁹ sobre facilitación del comercio en materia aduanera en la Comunidad Andina y la Resolución 1467²⁰ que regula el plan estratégico de la

18 CAN. Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

19 Decisión 770 de la CAN. Facilitación del Comercio en materia aduanera en la Comunidad Andina.

comunidad andina sobre facilitación del comercio en materia aduanera de la CAN, cuya finalidad es responder a la necesidad de plantear nuevas iniciativas en el ámbito aduanero comunitario que contribuyan a facilitar el comercio entre los miembros y con terceros países, uno de los componentes básicos en él se enfocan en la garantía durante el transporte y los términos de responsabilidad de ellos.

La Comunidad Andina en sus múltiples decisiones ha tenido en cuenta el concepto de facilitación en materia de transporte y sus actividades conexas, y en materia aduanera, se puede concluir que desde el punto de vista normativo han dado aplicación al principio de libertad de tránsito planteado en el derecho de la OMC, la cual no solo va encaminada a la cooperación entre aduanas, sino en generar una facilitación real como lo es en la designación de un coordinador nacional, quien velará por el cumplimiento de esta decisión, en cada uno de los países miembros y que como directo responsable atenderá y resolverá consultas relacionadas sobre tránsito aduanero en cada uno de los países miembros y velará por una comunicación constante con ellos (Decis. 617 CAN, art. 60),

De igual forma se puede observar en la normativa el compromiso y deber de los países miembros de reducir al mínimo el tiempo necesario para el cumplimiento de las formalidades aduaneras en las aduanas de paso de frontera y ordenar un procedimiento simplificado y expedito para las operaciones de tránsito aduanero comunitario. (Decis. 617 CAN, art. 64).

De la misma manera, conlleva a que existan unas redes de transmisión tecnológica que brinden apoyo y facilitación a los procedimientos de gestión de tránsito, el cual no es desconocido para la CAN y está determinado en el artículo 67 de la decisión.

CAPÍTULO II: ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO. PRINCIPIO DE LIBERTAD DE TRANSITO

I. Antecedentes internacionales:

Los comerciantes tanto de países en desarrollo como desarrollados han destacado, desde hace ya tiempo, el enorme volumen de *papeleo* que sigue siendo necesario para la circulación de mercancías a través de las fronteras por medio del transporte terrestre. Los requisitos relativos a los documentos exigidos a menudo carecen de falta de transparencia y en muchos lugares entrañan una gran cantidad de duplicación, problema que con frecuencia se agrava por una falta de cooperación entre comerciantes y organismos oficiales.²¹

20 Resolución 1467 de la CAN. Plan estratégico de la CAN sobre facilitación del comercio en materia aduanera.

21 https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/brief_tradfa_s.htm

Desde principios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio GATT de 1947, proclamado por un grupo de países, se dieron inicio a los primeros vestigios en regulación en materia de comercio y libertades de tránsito, consagrados en dicho acuerdo el cual determinó el establecimiento de un sistema multilateral de comercio firme y próspero que se hizo cada vez más liberal mediante rondas de negociaciones comerciales.

Desde 1948 hasta 1994, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial, instaurado tras la Segunda Guerra Mundial, cuyo sistema multilateral de comercio se ha determinado originalmente en el acuerdo el cual tiene más de setenta años. Dicho sistema se creó mediante una serie de negociaciones comerciales, o rondas, celebradas. Si bien las primeras rondas se centraron principalmente en las reducciones arancelarias; en negociaciones posteriores se abordaron otras cuestiones, como las medidas antidumping y las medidas no arancelarias. La Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994, dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio.

La intención original del GATT era crear una tercera institución que se ocupara de la esfera del comercio en la cooperación económica internacional y que viniera a añadirse a las dos "instituciones de Bretton Woods": el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Más de cincuenta países participaron en negociaciones encaminadas a crear una Organización Internacional de Comercio (OIC) como organismo especializado de las Naciones Unidas. El proyecto de Carta de la OIC era ambicioso, además de establecer disciplinas para el comercio mundial, contenía también normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Se tenía la intención de crear la OIC en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en 1947 en La Habana, Cuba.

En la primera ronda de negociaciones se dio origen a un conjunto de normas sobre el comercio y a 45.000 concesiones arancelarias, que afectaban aproximadamente a una quinta parte del comercio mundial (por valor de 10.000 millones de dólares EE. UU.). Cuando se firmó el acuerdo, el 30 de octubre de 1947, el grupo se había ampliado a veintitrés miembros. Las concesiones arancelarias entraron en vigor el 30 de junio de 1948 en virtud de un "Protocolo de aplicación provisional". Así nació el nuevo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, con veintitrés miembros fundadores (oficialmente, "partes contratantes").

GATT

Durante casi medio siglo, los principios jurídicos fundamentales del GATT siguieron siendo en gran parte los mismos que en 1948. Se hicieron adiciones: una sección sobre el desarrollo añadida en el decenio de 1960 y acuerdos "plurilaterales" (es decir, de participación voluntaria) en el decenio de 1970, y prosiguieron los esfuerzos por reducir los aranceles. Gran parte de ello se logró mediante una serie de negociaciones multilaterales denominadas *rondas*; los

avances más importantes en la liberación del comercio internacional se realizaron por medio de esas rondas celebradas bajo los auspicios del GATT.

En los primeros años, las rondas de negociaciones comerciales del GATT se concentraron en continuar el proceso de reducción de los aranceles. Después, la Ronda Kennedy dio lugar, a mediados del decenio de 1960, a un Acuerdo antidumping del GATT y una sección sobre el desarrollo. La Ronda de Tokio, celebrada en el decenio de 1970, fue el primer intento importante de abordar los obstáculos al comercio no consistentes en aranceles y de mejorar el sistema. La Ronda Uruguay, que fue la octava y se celebró entre 1986 y 1994, fue la última y la de mayor envergadura. Dio lugar a la creación de la OMC y a un nuevo conjunto de acuerdos.²²

Como parte íntegra del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT de 1947, el cual está integrado por 38 artículos con sus respectivos anexos, vamos a referirnos para este caso en particular sobre el artículo V relacionado con la libertad de tránsito, la cual se viene implementando desde 1947 por el GATT.

El artículo V del GATT sobre libertad de tránsito buscó establecer “disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros”. Por lo tanto, nos detendremos en el presente estudio a analizar el artículo 5º de libertad de tránsito, con miras a agilizar más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, dentro del acuerdo de facilitación del comercio.

¿Qué es la libertad de tránsito?

La libertad de tránsito hace parte íntegra de Acuerdo Gerencial sobre Aranceles Aduaneros Comercio GATT de 1947, se encuentra inmerso en el artículo V, el cual describe las condiciones en que se debe desarrollar, por parte los miembros del acuerdo en materia de facilitación del comercio, la libertad de transitar por cada uno de los territorios.

El artículo V del GATT de 1994 regula las condiciones que los miembros de la OMC le deben otorgar a las mercancías en tránsito. El objetivo básico del artículo V es permitir la libertad de tránsito por el territorio de cada miembro de la OMC para los transportes con destino al territorio de otros miembros o procedentes de ellos. Además de definir qué constituye el tráfico en tránsito, dicho artículo establece dos obligaciones. Primero, requiere a los miembros no obstaculizar el tráfico en tránsito imponiendo demoras o restricciones innecesarias o imponiendo cargas que no sean razonables. Esto implica que el tráfico de aduana está exento de derechos de aduanas. Adicionalmente, el artículo V obliga a los miembros de la OMC a conceder el trato de la nación más favorecida (NMF) a las mercancías en tránsito de todos los miembros de la organización. En otras palabras, los miembros no pueden discriminar en el

22 Los años del GATT: de la Habana a Marrakech
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

trato que otorgan a las mercancías en tránsito provenientes de los demás miembros de la OMC.

El artículo V del GATT reitera el principio de la libertad de tránsito. Se trata de un principio de derecho que ha sido objeto de varias conferencias internacionales y convenios: el Estatuto de Barcelona sobre la Libertad de Tránsito; la Convención de Nueva York sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral; y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS III), que también se incluyó en el GATT de 1949.

El principio insta a conceder el acceso al mar, o el paso por el territorio, pero no basta en sí mismo para garantizar que los países disfruten de la libertad de tránsito.²³

Las siete estipulaciones del artículo V del GATT establecen una serie de principios fundamentales de la libertad de tránsito, como la definición de mercancías en tránsito, la ausencia de discriminación y tratamiento nacional, ausencia de retrasos o restricciones innecesarios, la exención de derechos de aduanas y otros derechos (excepto cargos de transporte o los correspondientes a los gastos administrativos resultantes del tránsito o al costo de los servicios prestados) y derechos y reglamentos de tránsito razonables.

Esta disposición fue interpretada y aplicada por primera vez por un grupo especial de la OMC en el caso de Colombia - Puertos de Entrada DS366. Dicho grupo especial interpretó que el término "libertad de tránsito" en el artículo V:2 obliga a los miembros a conceder "un acceso sin restricciones por la ruta más conveniente para el paso de mercancías en tránsito internacional con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte". El grupo especial, además, concluyó que la medida en litigio contravenía el artículo V:2 puesto que el derecho a proceder en tránsito internacional estaba supeditado a que las mercancías procedentes de Panamá o de la Zona Libre de Colón fueran *transbordadas*. Este requisito, según el grupo especial, estaba en clara contravención con la definición de la expresión "tráfico en tránsito" en el artículo V²⁴, la cual se refleja en el caso Colombia OMC.²⁵

(...) el grupo especial constató que Colombia, al requerir que las mercancías sean transbordadas para que puedan proceder en tránsito internacional, no otorgaba libertad de tránsito por las rutas más convenientes a las mercancías procedentes de Panamá en tránsito internacional, en el sentido de la primera frase del párrafo 2 del artículo V, informado por el párrafo 1 de ese artículo. El grupo especial

23 <http://tfig.unece.org/SP/contents/gatt-v.html>- Guia de implementación de la facilitación del comercio

24 <https://www.legiscomex.com/Documentos/historia-negociaciones-disposiciones-relevantes-gatt-actualizacion>

25 Colombia-Precios Indicativos restricciones de los puertos de entrada. DS366 OMC. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds366_s.htm

constató también que Colombia hacía distinciones basadas en el lugar de origen o salida de los textiles, las confecciones y el calzado procedentes de Panamá o la ZLC, en infracción de lo dispuesto en la segunda frase del párrafo 2 del artículo V.(...).

II. Antecedentes internacionales: OMC ARTÍCULO 11 AFC LIBERTAD DE TRÁNSITO

Ahora, bien, de igual forma la Organización Mundial del Comercio con sus siglas (OMC), en su calidad de sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), nace en el año de 1965, quien actualmente es la organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países²⁶.

El propósito primordial del sistema es contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, para el desarrollo económico. Esto conlleva, en parte, la eliminación de obstáculos, que afectan la competitividad comercial, el cual requiere la asegurabilidad a los particulares, las empresas y los gobiernos en la consecución de normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo, de manera que puedan confiar en que las políticas no experimentarán cambios abruptos. En otras palabras, las normas para la regulación del comercio tienen que ser *transparentes* y previsibles. El objetivo es mejorar el nivel de bienestar de la población de los miembros de la OMC.

La OMC, expide sus normas y directrices establecidas a través de los denominados acuerdos, los cuales son negociados y firmados por la mayoría de los países que mantienen intercambios comerciales. Esos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son en lo esencial contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. Su finalidad consiste en ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a desarrollar sus actividades, si bien permitiendo que los gobiernos alcancen objetivos sociales y ambientales.

Estos acuerdos establecen los fundamentos jurídicos del comercio internacional. Son esencialmente contratos que garantizan a los miembros de la OMC importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a los gobiernos a mantener políticas comerciales transparentes y previsibles, lo que redundará en beneficio de todos. Los acuerdos proporcionan un marco estable y transparente para ayudar a los productores de bienes y de servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

Para lograr su objetivo, la OMC se encarga de administrar los acuerdos comerciales; servir de foro para las negociaciones comerciales; resolver las diferencias comerciales; examinar las políticas comerciales nacionales; ayudar

26 https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

a los países en desarrollo con las cuestiones de política comercial, prestándoles asistencia técnica y organizando programas de formación, y cooperar con otras organizaciones internacionales. (OMC, sf).

Ahora bien, dentro la Novena Conferencia Ministerial, celebrada en Bali en el año de 2013, los miembros de la OMC concertaron **el Acuerdo sobre facilitación del comercio**, que tiene por finalidad reducir las demoras en la frontera mediante la simplificación de los trámites burocráticos. Cuando se aplique plenamente, este acuerdo —que fue el primer acuerdo multilateral concluido en el marco de la OMC—, se logrará una reducción de los costos del comercio de más de catorce puntos porcentuales y un aumento de las exportaciones mundiales de hasta un billón de dólares de EE. UU. al año.²⁷

En el 2017 entró en vigor una enmienda del acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la OMC destinada a facilitar el acceso de las economías pobres a medicamentos asequibles. Ese año también entró en vigor el acuerdo sobre **facilitación del comercio**.

¿Qué es la facilitación del comercio?

La facilitación del comercio según el Sistema Nacional de Información del Comercio Exterior (SNICE) es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional. Se entiende por procedimientos a los actos, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías a nivel mundial. (CEPAL-OMC)²⁸.

La facilitación del comercio se refiere a las políticas y medidas destinadas a reducir los costos del comercio mediante la mejora de la eficiencia en cada fase de la cadena de comercio internacional. (OCDE, 2011)²⁹

En general, la facilitación comercial se traduce en: 1) reducir el costo de operación de las empresas y 2) agilizar y simplificar sus trámites de comercio exterior para brindarles certidumbre jurídica y transparencia en sus operaciones. En los últimos años el grado de facilitación comercial se ha

27 https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr15_s.htm

28 División de Comercio Internacional e Integración (2005), La facilitación del comercio y la integración centroamericana: modernización de aduanas. Boletín FAL N° 222, febrero del 2005. Publicaciones periódicas, CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36096/Boletin_FAL_222_febrero_2005_es.pdf?sequence=2

29 Moïsé, E., Orliac, T. y Minor, P. (2011), "Trade Facilitation Indicators: the Impact on Trade Costs", París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), documento de trabajo n° 118.

posicionado como un aspecto de gran relevancia para evaluar —a nivel internacional— la competitividad y el dinamismo de las economías.³⁰

Para el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU), un organismo especializado de las Naciones Unidas que dio origen a los primeros instrumentos de facilitación del comercio de las Naciones Unidas, elaboró la definición tradicional de facilitación del comercio como “la simplificación estandarización y armonización de los procedimientos y los flujos de información requeridos para mover mercancías del vendedor al comprador y para realizar el pago”². Esta definición ciertamente incluye temas referentes al transporte, pero principalmente en la medida en que la información relacionada con el transporte era relevante al compartir información y procedimientos comerciales y de manera que fuera posible proporcionar códigos internacionales para los diferentes modos de transporte, centros de transporte y términos relacionados con el transporte en los documentos del comercio internacional.³¹

En el manual de facilitación del comercio de la UNCTAD se expresa que “el propósito de las medidas de 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 de tránsito y los acuerdos sobre el comercio y el transporte” (UNCTAD, 2006). El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico señala que la facilitación del comercio consiste en “la simplificación, normalización y armonización de los trámites y flujos de información requeridos para hacer llegar las mercancías del vendedor al comprador y efectuar su pago” (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), 2012). La OMC utiliza la definición original de la CEPE, en la que se señala que la facilitación del comercio consiste en “simplificar y armonizar los procedimientos comerciales internacionales, incluidas las prácticas y trámites para recoger, presentar, transmitir y elaborar los datos necesarios para el movimiento de mercancías en el comercio internacional”. (OMC, 2003)³²

En paralelo con el trabajo del CEFACT-ONU, los especialistas en transporte de los organismos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales han vinculado explícitamente la facilitación del comercio con el transporte y utilizan a menudo la expresión “facilitación del comercio y del

30 <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/consultapublica/quees.htm>

31 Esto incluye las recomendaciones 10 sobre Código para la Identificación de Barcos; 11 sobre Aspectos documentales del transporte internacional de mercancías peligrosas; 12 sobre Medidas de facilitación de los procedimientos de documentación del transporte marítimo; 16 sobre LOCODE/Naciones Unidas: código para los lugares del transporte y el comercio; 19 sobre Código para modos de transporte; 24 sobre Códigos de estado del transporte y del comercio; y 28 sobre Código para los tipos de medios de transporte [en línea] <http://www.unece.org/cefact.html>

32 Conferencia de las naciones unidas sobre comercio y desarrollo- Serie 6 sobre facilitación del comercio y el transporte. Naciones unidas 2014. https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtltlb2014d1_es.pdf

transporte” o, con menor frecuencia “facilitación del transporte”.³³ Se trata de un enfoque operacional, basado en el reconocimiento del papel fundamental que desempeña el transporte en la eficiencia de los procedimientos del comercio internacional. De hecho, los productos no pueden trasladarse sin sus medios de transporte y los operadores de esos medios. Además, en la práctica, los operadores de transporte son los que se enfrentan a los obstáculos para el comercio, como amplios controles fronterizos y procedimientos prolongados para el cruce de fronteras.³⁴

La creación del acuerdo de facilitación del comercio, facilitará el paso de la mercancía por las fronteras y aduanas, en tiempo y coste. El acuerdo es significativo puesto que cerca del 60% del comercio global es de bienes intermedios. El acuerdo logrará una reducción cerca del 14% en los costes comerciales que potenciará el comercio global hasta el billón de dólares por año, beneficiándose en mayor medida los países menos desarrollados y propiciando que las empresas sean más competitivas.³⁵

Con la implementación del AFC se termina con la falta de transparencia en las aduanas, dotando de control de seguridad a la cadena de suministro. La implantación de medidas de cooperación entre agentes aduaneros hará que los cargamentos se inspeccionen en menor medida dado que entrarán en espacios de confianza cuya verificación se dará conforme a la legalidad, pero ahorrando tiempo. Estos facilitarán la gestión de los cargamentos en el puerto extranjero, mejorando así el trato con las instituciones aduaneras y la seguridad de las cadenas logísticas.

Bajo este contexto, el desarrollo en los procesos de aduanas busca estar a la vanguardia en los sistemas de comercio y logística internacional enmarcados en reducciones de tiempo y documentación frente al paso en fronteras. Por lo que resulta difícil pensar, que sin las medidas para la facilitación del comercio es poco probable generar apertura de mercados, reducciones arancelarias y facilitación del transporte a nivel internacional. La Organización Mundial de Aduanas, manifiesta su apoyo constante a los procesos de facilitación del comercio, que dichas medidas benefician tanto a los empresarios como a los entes de control, generando para estos primeros la reducción de retrasos y costos en el desarrollo del transporte terrestre de mercancías en zonas de frontera, y los entes de control en el aseguramiento de un proceso moderno de control, contribuyendo a la disminución de tiempos y al recaudo efectivo que se deriva del comercio internacional.

33 La División de Transporte de la Comisión Económica para Europa define la facilitación del transporte como la simplificación y armonización de los procedimientos del transporte internacional y de los flujos de documentos e información asociados con ellos [en línea] www.unece.org/transport [consultado en agosto de 2014].

34 Boletín FAL No. 5 Edición No. 333 /2015 Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe.

35 <https://www.legiscomex.com/Documentos/importancia-acuerdo-facilitacion-comercio-terminos-economicos-actualizacion>

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se complementan sólidamente en lo que respecta a la facilitación del comercio. Ambas organizaciones cooperaban ya antes de aprobarse el AFC. La OMA gestiona los comités técnicos de dos importantes acuerdos de la OMC: el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII (acuerdo sobre valoración en aduana) y acuerdo sobre normas de origen. La OMA participó en las conversaciones preliminares y las rondas de negociación que condujeron a la conclusión del AFC. Sus vastos conocimientos técnicos la convierten en un socio ideal para las actuales iniciativas de la OMC sobre facilitación del comercio.

La OMA proporciona información y apoyo para la creación de capacidad de los países en desarrollo y países miembros menos adelantados. En el 2013, la comisión de política de la OMA adoptó la resolución de Dublín, en la que manifiesta su compromiso con:

*“la aplicación eficaz del acuerdo sobre facilitación del comercio [...]; la asistencia a sus miembros para determinar sus necesidades, incluida la disponibilidad de financiación de donantes, con miras a reforzar la creación de capacidad para aplicar el acuerdo sobre facilitación del comercio; el refuerzo de la asistencia técnica y creación de capacidad en colaboración con otras organizaciones internacionales y la comunidad empresarial [...]”.*³⁶

El AFC favorece la participación de las microempresas y pymes en el gran tablero de juego del comercio mundial, permitiéndoles alcanzar un mayor número de clientes ya que se simplifican los trámites burocráticos y se suprimen los costes innecesarios. Cuanto más se facilite el comercio internacional de mercancías más negocios se realizarán alrededor del mundo.³⁷

Por esto, importancia de desarrollar políticas de facilitación del comercio que enfoquen su arduo trabajo en la reducción de los plazos y los costos para comerciar como factor determinante para que un país ingrese sin dificultades en una cadena de producción mundial integrada o quede fuera de una gran parte del comercio mundial. Además, ante la desaceleración mundial del comercio, la facilitación de los procesos comerciales puede dar un impulso decisivo al comercio internacional y a la economía mundial.³⁸

La facilitación del comercio genera una dinámica comercial, permitiendo un mejor recaudo de los derechos e impuestos, con la efectiva aplicación de controles pertinentes que aseguren la cadena de suministro al mismo tiempo,

36 Consultado en <http://www.wcoomd.org/en/topics/wcoimplementing-the-wto-atf/~media/44542CEBFB76401CB5E3F5794C2F134F.ashx>

37 <https://www.stocklogistic.com/el-acuerdo-sobre-facilitacion-del-comercio-afc/>

38 https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm

que se genere seguridad del comercio al impedir que surjan economías de escala que aumenten los costos de transporte y, en consecuencia, los costos generales de las transacciones comerciales.

Hacer que el comercio sea más simple, más rápido y más rentable es un acuerdo en el que todos ganan: es una victoria para los gobiernos al aumentar los ingresos y generar crecimiento económico; una victoria para el público al reducir el costo de los bienes de consumo esenciales y crear empleos; y una victoria para las empresas de todos los tamaños, en particular las pequeñas y medianas empresas (pyme), al aumentar la previsibilidad y abrir nuevos mercados.³⁹

Es importante resaltar que la finalidad del nuevo AFC de la OMC es agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, dando mayor importancia a la libertad de tránsito prevista en el artículo 11 del acuerdo, así como lo estipulado en el artículo V del GATT. Actualmente, los importadores y exportadores afrontan costos significativos asociados a unos procedimientos de control y despacho ineficientes de la aduana y otras autoridades en frontera, a unas formalidades en frontera y unos requisitos de documentación innecesarios, y a unos derechos y cargas administrativos opacos, factores todos ellos que pueden suponer importantes gastos económicos improductivos para el comercio internacional.

Este acuerdo de facilitación del Comercio AFC está conformado por dos secciones: En la sección I del protocolo se establecen nuevas disciplinas que resultaron del desarrollo del mandato de negociación. La sección II contiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado y cooperación que utilizarán los países en desarrollo para su implementación, incluyendo el derecho a autoseleccionar los plazos en que esté dicha implementación.

En dicha sección se establecen tres categorías, bajo las cuales pueden libremente clasificar medidas del acuerdo: la categoría A, que corresponde a las medidas deben estar implementadas a la entrada en vigor del acuerdo; la categoría B, en la cual el miembro establece el plazo en que espera haber terminado su implementación; y la categoría C, en la cual además del plazo, el miembro puede solicitar asistencia y cooperación para desarrollar la capacidad necesaria para la implementación, y solicitar asistencia y cooperación para desarrollar la capacidad. La sección III contiene disposiciones que crean un comité permanente de facilitación del comercio en la OMC y exige a los miembros el establecimiento y mantenimiento de un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones finales.

La sección I del acuerdo de facilitación del comercio contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, esta sección aclara y mejora los artículos pertinentes (**V, libertad de tránsito**), objeto de la presente investigación, VIII y X) del acuerdo general sobre aranceles aduaneros y

39 Global alliance for trade facilitation annual report 2018.

comercio (GATT) de 1994, en el cual podrá evidenciar la importancia para el transporte terrestre de mercancías el componente de “libertad de tránsito” atinentes a la eliminación de obstáculos al comercio internacional.

En el marco de esta Ronda Doha, los miembros de la OMC adoptaron modalidades para la negociación sobre facilitación del comercio (**paquete de julio 2004**).

En el “Paquete de julio” de 2004, los miembros acordaron iniciar negociaciones para: “Aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las que están en tránsito”.

En la siguiente tabla encuentran divididas en secciones de la siguiente manera:

LIBERTAD DE TRÁNSITO			
ARTÍCULO V GATT		ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO, ARTÍCULO 11	
Numeral 1º	Las mercancías (con inclusión de los equipajes), así como los barcos y otros medios de transporte, serán considerados en tránsito a través del territorio de una parte contratante, cuando el paso por dicho territorio, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, constituya solo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de la parte contratante por cuyo territorio se efectúe. En el presente artículo, el tráfico de esta clase se denomina “tráfico en tránsito”.	Numeral 1º	Los reglamentos o formalidades que imponga un miembro en relación con el tráfico en tránsito: a) no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio que esté razonablemente a su alcance; b) no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta al tráfico en tránsito. <u>Delimita las situaciones que puedan afectar el libre tránsito.</u>
		Numeral 2º	El tráfico en tránsito no estará supeditado a la recaudación de derechos o cargas relativos al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados. <u>Delimitación del tráfico en tránsito en materia de recaudos y cargas, se regula el numeral 4º del artículo V del GATT.</u>

Numeral 2º	<p>Habr� libertad de tránsito por el territorio de cada parte contratante para el tránsito con destino al territorio de otra parte contratante o procedente de él, que utilice las rutas más convenientes para el tránsito internacional. No se hará distincion alguna que se funde en el pabellon de los barcos, en el lugar de origen, en los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino, o en consideraciones relativas a la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte.</p>	Numeral 3º	<p>Los miembros no buscarán, adoptaran ni mantendran limitaciones voluntarias u otras medidas similares respecto del tránsito. Esto se entiende sin perjuicio de los reglamentos nacionales y los arreglos bilaterales o multilaterales existentes y futuros relativos a la reglamentacion del transporte y compatibles con las normas de la OMC.</p>
		Numeral 4º	<p>Cada miembro concederá a los productos que pasaran en tránsito por el territorio de cualquier otro miembro <u>un trato no menos favorable</u> que el que se les concedería si fueran transportados desde su lugar de origen hasta el de destino, sin pasar por dicho territorio.</p>
Numeral 3º	<p>Toda parte contratante podrá exigir que el tránsito en tránsito que pase por su territorio sea declarado en la aduana correspondiente; sin embargo, salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduana aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra parte contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias y estarán exentos de derechos de aduana y de todo derecho de tránsito o de cualquier otra carga relativa al tránsito, con excepcion de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.</p>	Numeral 5º	<p>Se alienta a los miembros para poner a disposicion, cuando sea factible, infraestructuras físicamente separadas (como carriles, muelles de atraque y similares) para el tránsito.</p>
		Numeral 6º	<p>Las formalidades, los requisitos de documentacion y los controles aduaneros en relacion con el tránsito no serán más gravosos de lo necesario para:</p> <p>a) Identificar las mercancías; y</p> <p>b) Asegurarse del cumplimiento de las prescripciones en materia de tránsito.</p>
		Numeral 7º	<p>Una vez que las mercancías hayan sido objeto de un procedimiento de tránsito y hayan sido autorizadas para continuar desde el punto de partida en el territorio de un miembro, no estarán sujetas a ninguna carga aduanera ni serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias hasta que concluyan su tránsito en el punto de destino dentro del territorio del miembro. <u>Se aclar� el numeral 3º del articulo V del GATT.</u></p>
Numeral 4º	<p>Todas las cargas y reglamentaciones impuestas por las partes contratantes al tránsito, procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él, deberán ser razonables, habida cuenta de las condiciones del tránsito.</p>	Numeral 8º	<p>Los miembros no aplicaran reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluacion de la conformidad en el sentido del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio a las mercancías en tránsito.</p>
Numeral 5º	<p>En lo que concierne a todas las cargas, reglamentaciones y formalidades relativas al tránsito, cada parte contratante concederá al tránsito en tránsito, procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él, <u>un trato no menos favorable</u> que el concedido al tránsito, procedente de un tercer país o destinado a él.*</p>	Numeral 9º	<p>Los miembros no aplicaran reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluacion de la conformidad en el sentido del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio a las mercancías en tránsito.</p>
		Numeral 10	<p>Una vez que el tránsito en tránsito haya llegado a la oficina de aduanas, por la que sale del territorio de un miembro, esa oficina dará por terminada la operacion de tránsito sin demora, si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito.</p>

		Numeral 11	Cuando un miembro exija una garantía en forma de fianza, depósito u otro instrumento monetario o no monetario apropiado para el tráfico en tránsito, esa garantía se limitará a asegurar el cumplimiento de los requisitos derivados de ese tráfico en tránsito. <u>Se incluye la regulación sobre garantías.</u>
Numeral 6º	Cada parte contratante concederá a los productos que hayan pasado en tránsito por el territorio de cualquier otra parte contratante <u>un trato no menos favorable</u> que el que se les habría concedido si hubiesen sido transportados desde su lugar de origen hasta el de destino, sin pasar por dicho territorio. No obstante, toda parte contratante podrá mantener sus condiciones de expedición directa vigentes en la fecha del presente acuerdo, con respecto a cualquier mercancía cuya expedición directa constituya una condición para poder aplicar a su importación los tipos de los derechos de aduana preferenciales o tenga relación con el método de valoración prescrito por dicha parte contratante, con miras a la fijación de los derechos de aduana.	Numeral 12	Una vez que el miembro haya determinado que se han satisfecho sus requisitos en materia de tránsito, la garantía se liberará sin demora.
		Numeral 13	Cada miembro permitirá, de manera compatible con sus leyes y reglamentos, el establecimiento de garantías globales que incluyan transacciones múltiples cuando se trate del mismo operador o la renovación de las garantías, sin liberación para envíos subsiguientes. <u>Inclusión de garantías globales para las transacciones.</u>
		Numeral 14	Cada miembro pondrá a disposición del público la información pertinente que utilice para fijar la garantía, incluidas las garantías para una transacción única y, cuando proceda, para transacciones múltiples.
Numeral 7º	Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a las aeronaves en tránsito, pero sí se aplicarán al tránsito aéreo de mercancías (con inclusión de los equipajes).	Numeral 15	Cada miembro podrá exigir la utilización de escoltas aduaneras o convoyes aduaneros para el tráfico en tránsito solo en circunstancias de alto riesgo o cuando no pueda asegurarse el cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana mediante la utilización de garantías. Las normas generales aplicables en materia de escoltas aduaneras o convoyes aduaneros serán publicadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1º.
		Numeral 16	Los miembros se esforzarán por cooperar y coordinarse entre ellos con miras a reforzar la libertad de tránsito. Esa cooperación y esa coordinación podrán incluir, pero no exclusivamente, un entendimiento sobre: a) Las cargas; b) Las formalidades y los requisitos legales; y c) El funcionamiento práctico de los regímenes de tránsito.
		Numeral 17	Cada miembro se esforzará por nombrar un coordinador nacional del tránsito al que podrán dirigirse todas las peticiones de información y las propuestas de otros miembros relacionadas con el buen funcionamiento de las operaciones de tránsito. <u>Se adiciona al artículo del GATT, la necesidad de nombrar coordinadores de tránsito.</u>

Se evidencia entonces, que con la aclaración del artículo V del GATT, la OMC conforme al Acuerdo de Facilitación del Comercio, en su artículo 11, determina que el tráfico en tránsito no será objeto de demoras ni restricciones innecesarias, así como también estará exento de derechos de aduana y de derechos de tránsito u otras cargas, *con excepción de aquellas relativas a los gastos de transporte, gastos administrativos, o costo de los servicios prestados.* De igual forma todas las cargas y reglamentaciones deberán ser razonables, así como también el Trato de Nación más Favorecida (NMF) para el tráfico en tránsito, respecto de las cargas, reglamentaciones y formalidades.

El hecho de incluir garantías globales en las transacciones múltiples por parte de los países miembros, obedeció a una necesidad propia de parte de los estados miembros de garantizar el cumplimiento de requisitos derivados del tránsito así como el de asegurar los productos en tránsito, dando alcance a las necesidades del comercio actuales.

Por su parte, el artículo 11 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio busca desarrollar aún más el artículo V del GATT en materia de la libertad de tránsito, contiene trece estipulaciones, que pueden ordenarse en cinco grupos: cargas, reglamentos y formalidades; refuerzo de la ausencia de discriminación; procedimientos y controles de tránsito; garantías, y cooperación y coordinación en lo relativo al tránsito.⁴⁰

Ahora bien, para el caso objeto de la presente investigación nos referiremos a la sección 1, artículo 11, libertad de tránsito de la OMC, el cual como lo determina el boletín 333 FAL, lo dividiremos en cinco grupos para su mejor explicación: cargas, reglamentos y formalidades; refuerzo de la ausencia de discriminación; procedimientos y controles de tránsito; garantías, y cooperación y coordinación en lo relativo al tránsito, evidenciando que conforme a la normativa determinada por la CAN, se ha dado alcance a la libertad de tránsito y a las normas ya explicadas en su momento:

OBLIGACIONES DEL ARTÍCULO 11 LIBERTAD DE TRÁNSITO AFC		
Cargas, reglamentos y formalidades	Numeral 1º	<p>Los reglamentos o formalidades que imponga un miembro en relación con el tráfico en tránsito:</p> <p>a) No se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio que esté razonablemente a su alcance;</p> <p>b) No se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta al tráfico en tránsito.</p> <p><i><u>Está regulación la podemos encontrar en el artículo 174, de la Decisión 837. Cada país miembro comunicará oportunamente a los organismos nacionales competentes de los demás países miembros las condiciones exigidas para la circulación de los vehículos habilitados y unidades de carga, las cuales en ningún caso podrán ser más estrictas que las requeridas para la circulación de los vehículos matriculados de ese país miembro.</u></i></p>
	Numeral 2º	<p>El tráfico en tránsito no estará supeditado a la recaudación de derechos o cargas relativos al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.</p>
	Numeral 3º	<p>Los miembros no buscarán, adoptarán ni mantendrán limitaciones voluntarias u otras medidas similares respecto del tráfico en tránsito. Esto se entiende sin perjuicio de los reglamentos nacionales y los arreglos bilaterales o multilaterales existentes y futuros relativos a la reglamentación del transporte y compatibles con las normas de la OMC.</p> <p><i><u>Se ve reflejado en el artículo 177. Decisión 837. Los países miembros, acordarán, bilateral o multilateralmente, los horarios y cualquier otro procedimiento operativo o de los servicios necesarios para el transporte internacional, en los cruces de frontera habilitados. Dichos acuerdos deberán adoptarse en forma conjunta y coordinada entre las autoridades de transporte, aduana, migración, sanidad vegetal y animal, policía, y cualquier otra que ejerza el control. Los países miembros adoptarán las medidas necesarias orientadas hacia la permanente e ininterrumpida atención en los cruces de</u></i></p>

40 El futuro de la facilitación del comercio y del transporte: consecuencias del acuerdo sobre facilitación del comercio de la Organización Mundial del Comercio OMC. Boletín FAL Edición 333-Número 05/2014

		<u>frontera.</u>
Apoyo al principio de no discriminación	Numeral 4º	Cada miembro concederá a los productos que pasarán en tránsito por el territorio de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se les concedería si fueran transportados desde su lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio. <u>Se evidencia en el artículo 178. Decisión 837. Los países miembros establecerán las normas necesarias para que la prestación de servicios por parte de los transportistas autorizados se realice en igualdad de condiciones de competencia en el mercado.</u>
Procedimiento y controles de tránsito	Numeral 5º	Se alienta a los miembros a poner a disposición, cuando sea factible, infraestructuras físicamente separadas (como carriles, muelles de atraque y similares) para el tráfico en tránsito.
	Numeral 6º	Las formalidades, los requisitos de documentación y los controles aduaneros en relación con el tráfico en tránsito no serán más gravosos de lo necesario para: a) Identificar las mercancías; y b) Asegurarse del cumplimiento de las prescripciones en materia de tránsito. <u>Artículo 64, Decisión 636. Los países miembros procurarán reducir al mínimo el tiempo necesario para el cumplimiento de las formalidades aduaneras en las aduanas de paso de frontera y ordenar un procedimiento simplificado y expedito para las operaciones de tránsito aduanero comunitario.</u>
	Numeral 7º	Una vez que las mercancías hayan sido objeto de un procedimiento de tránsito y autorizadas para continuar desde el punto de partida en el territorio de un miembro, no estarán sujetas a ninguna carga aduanera ni serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias hasta que concluyan su tránsito en el punto de destino dentro del territorio del miembro. <u>Se ve reflejado en el artículo 175 Decisión 837.—Los vehículos habilitados que se encuentren prestando el servicio de transporte internacional no serán sometidos en lugares distintos a los de frontera, a controles aduaneros, de migración, policiales y sanitarios. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, los controles que deban realizarse en el trayecto, por razones de seguridad nacional prevista en la ley o cuando exista evidencia de la comisión de infracciones aduaneras.</u>
	Numeral 8º	Los miembros no aplicarán reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluación de la conformidad en el sentido del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio a las mercancías en tránsito. <u>Podemos encontrarlo en el artículo 174 de la Decisión 837. Cada país miembro comunicará oportunamente a los organismos nacionales competentes de los demás países miembros las condiciones exigidas para la circulación de los vehículos habilitados y unidades de carga, las cuales en ningún caso podrán ser más estrictas que las requeridas para la circulación de los vehículos matriculados de ese país miembro.</u>
	Numeral 9º	Los miembros permitirán y preverán la presentación y tramitación anticipadas de los documentos y datos relativos al tránsito antes de la llegada de las mercancías. <u>Se evidencia en el artículo 152. Decisión 837. El MCI será emitido por el transportista autorizado y suscrito por este y será presentado a las autoridades de aduana, antes del inicio de la operación de transporte internacional. Una vez que la autoridad aduanera haya numerado el MCI se dará por autorizada la operación de transporte.</u>
	Numeral 10	Una vez que el tráfico en tránsito haya llegado a la oficina de aduanas por la que sale del territorio de un miembro, esa oficina dará por terminada la operación de tránsito sin demora si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito.
Garantías	Numeral 11	Cuando un miembro exija una garantía en forma de fianza, depósito u otro instrumento monetario o no monetario apropiado para el tráfico en tránsito, esa garantía se limitará a asegurar el cumplimiento de requisitos derivados de ese tráfico en tránsito.
	Numeral 12	Una vez que el miembro haya determinado que se han satisfecho sus requisitos en materia de tránsito, la garantía se liberará sin demora.
	Numeral 13	Cada miembro permitirá, de manera compatible con sus leyes y reglamentos, el establecimiento de garantías globales que incluyan transacciones múltiples cuando se trate del mismo operador o la renovación de las garantías sin liberación para envíos subsiguientes.

	Numeral 14	Cada miembro pondrá a disposición del público la información pertinente que utilice para fijar la garantía, incluidas las garantías para una transacción única y, cuando proceda, para transacciones múltiples.
	Numeral 15	Cada miembro podrá exigir la utilización de escoltas aduaneras o convoyes aduaneros para el tráfico en tránsito solo en circunstancias de alto riesgo o cuando no pueda asegurarse el cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana, mediante la utilización de garantías. Las normas generales aplicables en materia de escoltas aduaneras o convoyes aduaneros serán publicadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1º.
Cooperación en lo relativo al tránsito	Numeral 16	<p>Los miembros se esforzarán por cooperar y coordinarse entre ellos con miras a reforzar la libertad de tránsito. Esa cooperación y esa coordinación podrán incluir, pero no exclusivamente, un entendimiento sobre:</p> <p>a) Las cargas;</p> <p>b) Las formalidades y los requisitos legales; y</p> <p>c) El funcionamiento práctico de los regímenes de tránsito.</p> <p><i>Se ve reflejado en el artículo 67, Decisión 636. Las autoridades aduaneras de los países miembros establecerán una red de transmisión electrónica de datos entre ellas y adoptarán los formatos electrónicos y esquema de seguridad, con el objeto de facilitar la aplicación de los procedimientos de gestión del tránsito aduanero comunitario y los mecanismos de control establecidos en los artículos 18, 30 y 34 de la presente decisión.</i></p>
	Numeral 17	<p>Cada miembro se esforzará por nombrar un coordinador nacional del tránsito al que podrán dirigirse todas las peticiones de información y las propuestas de otros miembros relacionadas con el buen funcionamiento de las operaciones de tránsito.</p> <p><i>Se ve reflejado en el artículo 60, Decisión 636. Las autoridades aduaneras de cada país miembro deberán designar a un coordinador nacional, a más tardar a la fecha de entrada en vigencia de la presente decisión, quien velará por el cumplimiento de esta decisión, atenderá y resolverá consultas, quejas y cualquier situación que se derive de la aplicación de la misma, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a las autoridades administrativas, legislativas y judiciales en el cumplimiento de esta.</i></p> <p><i>Artículo 180.—En la aplicación de la presente decisión los países miembros realizarán los esfuerzos necesarios para procurar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados del enclaustramiento geográfico de Bolivia.</i></p>

Se evidencia que el artículo 11 ACF va mucho más allá que el artículo V en lo referente a los procedimientos de tránsito, garantías y cooperación de tránsito, ya que contribuye a una mayor clarificación del régimen jurídico internacional para las operaciones de tránsito.

Dadas las obligaciones establecidas en el artículo, el papel de las entidades de transporte en la implementación de la libertad de tránsito parece incluir diversos aspectos, como los siguientes:

- Establecimiento de cargas de transporte y gastos administrativos relacionados con el transporte y ocasionados por el tránsito.
- Contribuir a dar acceso, cuando sea posible, a infraestructuras físicamente separadas (como carriles, muelles de atraque y similares) para el tráfico en tránsito.
- Asegurarse de que las formalidades de tránsito relacionadas con el transporte y otros requisitos legales se apliquen de forma coherente con los principios de la OMC.
- Permitir y prever la presentación y tramitación anticipadas de los documentos y datos de tránsito referentes al transporte antes de la llegada de las mercancías.
- Nombrar al coordinador nacional del tránsito o colaborar con él.

- Negociar y firmar acuerdos de tránsito regionales y bilaterales.⁴¹

Los Estados miembros deben eliminar cualquier regulación o formalidad sobre el tráfico en tránsito que ya no sea necesaria o cuyas obligaciones puedan cumplirse de una manera menos restrictiva para el comercio.

No es posible imponer al tráfico en tránsito, a través del territorio de un Estado miembro, nuevos cargos adicionales a aquellos gastos administrativos ya recogidos por el artículo V del GATT, e incluso dichos gastos tienen que estar limitados al coste del servicio de tránsito.⁴²

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE TRÁNSITO EN LA REGULACION ADUANERA EN COLOMBIA

El Gobierno Colombiano suscribió el día 27 de noviembre de 2014, el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech “por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, adoptado por el consejo General de la Organización Mundial del Comercio, Ginebra, Suiza, incorporando el acuerdo de facilitación del comercio aprobando en noviembre de 2014 al ordenamiento jurídico de la OMC””. Para entrar en vigencia debió ser ratificado por 110 países (dos terceras partes de los 164 miembros actuales de la OMC, el cual se cumplió el 22 de febrero de 2017).

Colombia mediante la expedición de la Ley 1879 del 9 de enero de 2018, por medio del cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, en Ginebra Suiza el 27 de noviembre de 2014”, dicho protocolo contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Además, establece medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. También contiene disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera.

Por esto, la entrada en vigencia de la Ley 1879 del 2018, da a lugar a la plena aplicación del ACF en materia del tránsito aduanero, lo que conlleva a que se dé un cumplimiento estricto por las diferencias autoridades que regulan actuaciones propias del transporte terrestre de mercancías y los procesos aduaneros, deben estar acorde con lo estipulado, sin que ello genere una desmejora en referencia a los procedimientos del tránsito de mercancías, y

41 Boletín FAL Edición 333 Número 5 de 2015- Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe.

42 Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC: una guía para las empresas en los países en desarrollo – 2014.

menos la imposición de obligaciones más restrictivas que lo que determina el AFC.

Un claro ejemplo de las medidas adoptadas para beneficiar aspectos de libertad de tránsito, se ven reflejados en la regulación aduanera colombiana - Decreto 1165 del 2019.

I. Decreto 1165 del 2019

Ahora, bien, ya conociendo los lineamientos tanto del transporte terrestre internacional de mercancías, como la entrada en vigencia del Acuerdo de Facilitación del Comercio en Colombia debemos revisar si, durante los últimos diez años el Gobierno Colombiano a través de todas sus normas tanto en materia de transporte terrestre internacional como en el tema aduanero, a través de su organismo de control, en lo que respecta al libre tránsito referenciado al AFC, ha dado alcance y cumplimiento de estas, en materia de tránsito aduanero, sin desconocer la participación realizada por la CAN en la expedición de sus decisiones, reconociendo la facilitación del comercio y algunos componentes de la libertad de tránsito.

Para entrar en materia aduanera, debemos reconocer el papel fundamental que tienen las aduanas en la órbita de la facilitación del comercio y de los pasos que se vienen dando por los miembros de la Organización Mundial del Comercio que negocian disciplinas en facilitación.

La 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 contribuyen 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. En su agenda de trabajo están temas como: resoluciones anticipadas en valoración aduanera y clasificación arancelaria; interoperabilidad entre ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE); certificados de origen digitales; autorización del despacho aduanero antes de la llegada de la mercancía, implementación del operador económico autorizado (OEA); mejora en los procesos de exportación *fácil* orientados a micro y pequeños empresarios; capacitación permanente de los funcionarios aduaneros y operadores del sector privado en comercio internacional, aduanas y temas relacionados e impulso al desarrollo de redes electrónicas para la interconexión de las administraciones aduaneras que permita el intercambio de información.⁴³

Ahora bien, Colombia desde el año 2004, expide el Decreto 4149, por el cual se *racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior y se crea la ventanilla única de comercio exterior*, este es uno de los inicios reales en la implementación de actuaciones considerando primordial para el Gobierno

43 Dimensión económica social de la Comunidad Andina 2019.

Nacional la implementación de una política de Estado para lograr que las relaciones de la administración pública con los ciudadanos y empresarios sean más transparentes, directas y eficientes, y cumplir con los compromisos resultantes de las negociaciones internacionales, propiciando mejores condiciones de competitividad de los productos y servicios nacionales en el exterior.

En el año 2013 se expide la nueva Ley 1609 Marco de Aduanas, la cual actualiza el mecanismo de creación de las normas aduaneras en Colombia, modernizándola en función de la actividad regulada por el Gobierno, ajustando cambios en la política económica nacional, a las disposiciones normativas internacionales de los organismos supranacionales, a los compromisos adquiridos en virtud de tratados de libre comercio suscritos y vigentes y a la propia dinámica de los mercados.

Respecto de esta ley, en su artículo 3º, dicha reglamentación fija los objetivos que deberá tener en cuenta el Gobierno al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; estos objetivos son: a) 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; b) 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; c) 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; d) 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; e) Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.

En el 2014 se expide el Decreto 2155 que define los estándares unificados de tecnología de los equipos de inspección no intrusiva en Colombia y crea una Comisión Intersectorial para la implementación y seguimiento de los sistemas de inspección no intrusiva. Norma que surge con el propósito, entre otros, de facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior y detectar el contrabando, el tráfico de estupefacientes, el comercio ilegal de armas, el tráfico de divisas, así como combatir el lavado de activos y el crimen organizado.

En el 2016, se expide el Decreto 390 de 2016, con el cual el Gobierno Nacional armonizaría la regulación aduanera con los convenios internacionales, 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, y se compromete a

compilar, modernizar, simplificar y adecuar la regulación aduanera a las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales, siendo propósito del Gobierno Nacional avanzar en la sistematización de los procedimientos aduaneros, adecuando los procedimientos de control a la realidad del país y a las modernas tendencias del Derecho (DIAN, 2016). Norma que como se mencionó anteriormente, contenía las iniciativas facilitadoras del comercio, de competencia de la aduana colombiana.

Que el Decreto 390 de 2016 dispuso la aplicación escalonada de su articulado, atendiendo lo previsto por el numeral 3º del artículo 5º de la Ley 1609 de 2013, la cual implicó tener vigentes una diversidad de normas previstas en los Decretos 2685 de 1999, 390 de 2016, 2147 de 2016, 349 de 2018 y 659 de 2018, junto con sus respectivas resoluciones reglamentarias, y ha dificultado la correcta y aplicación de la normativa por parte los usuarios aduaneros, y los operadores administrativos y jurídicos en general.

Por tanto con el propósito otorgar seguridad, estabilidad, certeza jurídica y facilitar la logística de las operaciones de comercio exterior, en desarrollo de Ley Marco de Aduanas 1609 de 2013, se expide el Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, quien recopila y dicta las disposiciones relativas al régimen de aduanas en el desarrollo de la Ley 1609 de 2013.

Con la expedición del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019 se consolida, compila y armoniza la legislación aduanera en Colombia y se incluyen nuevos componentes en materia de facilitación del comercio, adoptados por los acuerdos de facilitación, en los que se otorga seguridad y estabilidad jurídica a las operaciones de comercio exterior, con el objetivo de impulsar la economía. El 26 de julio del 2019, se expide la resolución 00046 de 2019, por la cual se reglamenta el Decreto 1165 de 2019.

La nueva normativa dio inicio a operar de forma integral a partir del 2 de agosto de este año 2019, cuyas determinaciones en materia de transporte terrestre de mercancías, dan alcance a lo determinado en los regímenes internacionales para el caso en concreto la entrada en vigencia de la Decisión 837 de 2019, respecto a la intención de la norma en resaltar la facilitación del comercio en el uso de sistemas electrónicos, que avancen en la reducción de tiempos y en la agilidad del comercio

Las intenciones presentadas por la autoridad competente en materia aduanera, para este caso la DIAN, son válidas en cuanto a que los procesos determinados en las anteriores normas obedezcan a que se desarrolle una facilitación del comercio. Si bien es cierto no sólo el contar con normas que formulan lineamientos para facilitar las operaciones de transporte en zonas aduaneras, generan una facilitación, es importante contar con los medios electrónicos eficaces que de una u otra forma entran a regir y que afectan directamente los trámites para la movilización de la carga y que éstas faciliten las actuaciones administrativas en zonas de frontera.

Los Artículos 443 y 449 éste último respecto del tránsito aduanero refleja las intenciones del Decreto en la aplicación directa a la normativa regida por la Comunidad Andina, cuya aplicación de la norma en materia de tránsito aduanero, solo se aplicará lo contenido en las decisiones de la CAN y no generando un tipo adicional de requisito dentro de este tránsito aduanero, sino que reconoce el principio de libertad de tránsito en no imponer formalidades adicionales ya establecidas por un miembro en relación con el tráfico en tránsito. (Numeral 1 Artículo 11 AFC).

Por su parte el artículo 443 del decreto 1165, artículo 468 de la resolución 46 de 2019 incluye lo adoptado por la decisión 617 en su artículo 38 respecto a la inspección aduanera de las mercancías sometidas a la modalidad de tránsito, en la colocación de precintos aduaneros cuyo fin es el de garantizar que la mercancía no pueda ser extraída de ellas ni puedan introducirse otras, sin romperse los precintos colocados en el puerto de embarque.

Es importante aclarar que las medidas de facilitación, las cuales muchas de ellas son adheridas por los países miembros perteneciente a la Comunidad Andina, mediante las decisiones, y en Colombia mediante nuestra regulación, éstas deben ser palpables en su práctica, por cuanto el parágrafo del artículo en mención determina que: (...) *cuando la unidad de carga no se deba precintar debido a las condiciones de ésta, se deberán aportar medidas de reconocimiento físico de la mercancía, descripción de las mercancías en la Declaración de Tránsito Aduanero y determinación del itinerario y plazos estrictos para la realización de la modalidad, (...)*. En este caso se observa una facultad propia de cada país miembro en el reconocimiento físico de la mercancía y su descripción de la mercancía, los cuales deberán ser claros y específicos dentro del documento, para que de una u otra forma sea claro para el otro país de arriba. Una de las grandes falencias presentadas es en la identificación física y la forma de plasmar la información verificada de parte de los países, por cuanto muchos de ellos realizan su identificación de la unidad de carga con diferentes conceptos y descripciones.

De igual forma los artículos 112 y 115 de la resolución 046 de 2019, destaca los procesos de tránsito aduanero y cabotaje, registro de transportadores, vehículos habilitados y unidades de carga para realizar operaciones de tránsito aduanero internacional y de transporte internacional de mercancías por carretera, bajo la regulación de las decisiones 837 y 617, modificada por la decisión 636 y la resolución 300 de la comunidad andina, dentro de los cuales determinan para ésta última respecto del registro de transportadores y unidades de carga que dicho trámite se desarrollará cuatro (4) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación para el recepcionamiento de documentación sobre Certificado de Idoneidad, permiso de prestación de servicios (ahora Certificado de Origen conforme la Decisión 837)., tiempo del cual refleja la norma que hay un tope de días en los cuales se desarrollara el registro. Respecto del tema de precintos aduaneros, la resolución 0046 de 2019, hace remisión directa a la decisión 617 de la CAN, respecto de las condiciones técnicas y aplicación de éstos.

Ahora bien, pudimos observar que tanto en materia de tránsito aduanero, como en las normas de colocación de precintos aduaneros y el registro de los transportadores internacionales autorizados, así como los vehículos y las unidades de carga, contienen el sentir de la facilitación de los procesos en el transporte y el comercio, resaltando sus procedimientos de manera dinámica y en menores tiempos, pero es allí donde también radica algunas complicaciones que puedan afectar dicha facilitación, y es cuando estos presentan dificultades en los servicios informáticos donde se reposa y se debe contener la información al día de las operaciones de manera automática y sistematizada con todos los actores de la cadena como las autoridades.

El artículo 2 de la Resolución 0046 de 2019, da alcance a las fallas que se pueden presentar en los servicios informáticos electrónicos, pues partiendo de este artículo es donde se reconoce que aún, existen falencias que pueden irrumpir una facilitación y volver algo sencillo ya sea una inspección o un registro en dificultades a largo plazo por no contar con la sistematización requerida, y de la cual la DIAN autoridad competente en Colombia viene manifestando desde hace más de 7 años.

TÍTULO 2 SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS ARTÍCULO 2. FALLAS EN LOS SERVICIOS INFORMÁTICOS ELECTRÓNICOS. En cumplimiento del artículo 27 del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, cuando los usuarios aduaneros no puedan cumplir una obligación o trámite establecido en la normatividad aduanera a través de los servicios informáticos electrónicos, deben reportar el hecho a través de los canales institucionales que disponga la entidad, anexando las imágenes de las pantallas del error y la explicación del problema, en el formato dispuesto para tal fin en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Cada uno de los usuarios aduaneros recibirá un número de registro de su reporte que incluye la fecha y hora del mismo, en el momento en que se surta el reporte. Cuando se identifique la ocurrencia de una falla en los servicios informáticos electrónicos a nivel nacional, o en una Dirección Seccional en particular, y ésta no se solucione máximo en (2) dos días calendario siguientes a la recepción del reporte de la falla, la Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones, o quien haga sus veces, certificará el hecho y lo informará a la Dirección de Gestión o la correspondiente Subdirección responsable del procedimiento o trámite que se soporta en dichos servicios, quien declarará la contingencia y autorizará el trámite manual. Para tal efecto, el usuario aduanero presentará en forma física o a través de medios magnéticos la documentación e información requerida. Cuando la Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones, o quien haga sus veces, informe que en un determinado periodo no estarán disponibles total o parcialmente los servicios informáticos electrónicos dispuestos para el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras, la Dirección de Gestión o la correspondiente Subdirección responsable del procedimiento o trámite que se soporta en dichos servicios, declarará la contingencia y autorizará el trámite manual.

Cuando al usuario aduanero se le presenten fallas en el servicio informático electrónico, originadas por causas propias del sistema, en la realización de una operación o trámite aduanero, deberá repodar este hecho en la forma establecida en el inciso primero de este artículo. Transcurridos dos (2) días calendario contados desde la fecha del reporte de la falla y sin solución al problema, el jefe de las Divisiones de Gestión de Control Carga o de la Operación Aduanera o quien haga sus veces en la Dirección Seccional; o la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero; o la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera; o la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior, según el caso, podrá autorizar el trámite manual sin que haya lugar a declarar la contingencia. Restablecidos los sistemas informáticos, éstos se deberán actualizar con las operaciones o trámites que tuvieron trámite manual, conforme a la obligación establecida en la normatividad aduanera para los usuarios aduaneros. En los eventos en que se autorice el trámite manual o a través de un mecanismo diferente, el área competente debe justificar y dejar el registro de los antecedentes del caso. La declaratoria de contingencia y la autorización de trámite manual de que trata el presente artículo, amparará el trámite particular, y los subsiguientes que dependan directamente de éste, bien sea que se encuentren en cabeza del usuario aduanero donde se origina el daño u otros intervinientes dentro de la cadena de la operación de comercio exterior.

Parágrafo 1. La Dirección de Gestión de Aduanas por circunstancias excepcionales debidamente motivadas, podrá mediante acto administrativo, autorizar que se realicen en forma manual las obligaciones o trámites aduaneros que no puedan cumplirse de manera permanente a través de los servicios informáticos electrónicos en una Dirección Seccional específica o a nivel nacional.

Parágrafo 2. Se podrá autorizar el trámite manual o a través de un mecanismo diferente en un término inferior a los dos (2) días previstos en el presente artículo, cuando el procedimiento esté sometido a términos perentorios o por la naturaleza de la mercancía o por necesidad apremiante debidamente justificada. La autorización será otorgada por el jefe de las Divisiones de Gestión de Control Carga o de la Operación Aduanera o quien haga sus veces en la Dirección Seccional; o la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero; o la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera; o la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior, según sea el caso.

Parágrafo 3. Cuando las fallas del servicio informático electrónico se presentan para la expedición de certificados de origen, la Subdirección de Gestión de Técnica Aduanera tendrá un término máximo de cinco (5) días, contados a partir de reporte de la falla por parte del usuario aduanero, para declarar la contingencia, autorizar el trámite manual y notificar a los países miembros del respectivo acuerdo comercial.

Parágrafo 4. En los eventos en los cuales, por una falla generalizada de los servicios informáticos electrónicos, se vea afectada de manera notoria la prestación del servicio aduanero, la Subdirección de Gestión

de Comercio Exterior, podrá autorizar los trámites manuales sin la declaratoria de contingencia, sin perjuicio que adelante las gestiones necesarias con la Subdirección de Gestión de Tecnología para el restablecimiento del servicio.

Seguidamente uno de los cambios importantes se dan en materia de desaduanamiento, que se espera sea mucho más ágil, aunque también dependen en gran medida de los servicios informáticos electrónicos., puesto que antes de determinaban en horas, sin embargo, en la práctica, aún se mantienen entre 4 y 5 días de acuerdo con recientes informes de la DIAN.

Al respecto de la introducción del Decreto 1165 y sus efectos para el transporte terrestre, se evidencia de manera ineludible, que para el caso de la autorización de la modalidad de tránsito e inspección aduanera de las mercancías sometidas a la modalidad de tránsito y colocación de precintos determinada en el artículo 443, la aduana podrá autorizar el tránsito solicitado siempre y cuando cumpla con los lineamientos de sellados y precintados las mercancías objeto de inspección, cuyo enfoque principal como lo determina el acuerdo de facilitación es la reducción de horas y agilización en la revisión y entrada de las mercancías. De igual forma sucede en el cambio de transporte o de la unidad de carga, cuya comunicación se podrá realizar por medio escrito, fax o correo electrónico para su mayor agilidad en la novedad de cambio. Es importante para dar alcance a lo determinando en la norma, la necesidad deben superarse mediante acuerdos binacionales de aduanas la diferencia en los horarios de atención entre Colombia con los demás países miembros, para mejorar la fluidez del comercio en los pasos fronterizos, eliminando los “tiempos muertos” que este hecho propicia entre los mismos servicios de ambos lados de un paso de frontera.

Se determina entonces, que desde los inicios de los acuerdos determinados en la CAN se viene desarrollando una facilitación paulatina en la medida que los diferentes actores, en este caso las autoridades, implementan sus sistemas tecnológicos y sus profesionales para darle mayor cumplimiento a las directrices impartidas, por lo que es necesario contar tanto con sistemas electrónicos unificados, profesionales capacitados en legislación aduanera que generen la facilitación que se alude en la norma tanto en la normatividad Colombiana como la determinada en la CAN.

II. Aplicación e implementación del acuerdo de facilitación del comercio en materia de libertad de tránsito en Colombia – sistemas aduaneros

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC proporciona una valiosa oportunidad de examinar de nuevo en qué medida el marco jurídico mundial, multilateral y bilateral existente en la regiones cuya ratificación del Acuerdo se surtió y como Colombia es compatible con los principios propuestos en la OMC y fomenta la libertad de tránsito, dentro de los acuerdos suscritos además en la CAN,

Como se puede observar en el cuadro, anexo algunas de las directrices dadas por parte del Gobierno Nacional dan alcance a la libertad de tránsito en espacios del transporte terrestre y aduanero.

OBLIGACIONES DEL ARTÍCULO 11 DEL AFC- LIBERTAD DE TRÁNSITO- CUMPLIMIENTO NORMATIVA COLOMBIANA EN EL TRANSPORTE INTERNACIONAL DE MERCANCIAS POR CARRETERA

NUMERALES	OBLIGACIONES	DECISIÓN 837 CAN	DECRETO 1165/2019-TRANSPORTE TERRESTRE	DECISIÓN 617 / 477 DECISIÓN 636 RESOLUCIÓN 1457	OBSERVACIÓN
<p align="center">Numeral 1º</p>	<p>Los reglamentos o formalidades que imponga un miembro en relación con el tráfico en tránsito:</p> <p>a) no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio que esté razonablemente a su alcance;</p> <p>b) no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta al tráfico en tránsito.</p>	<p>Se aplica en su artículo 3º—La oferta y la prestación del servicio de transporte internacional se sustentan en los siguientes principios fundamentales: libertad de operación; acceso al mercado; trato nacional; transparencia; no discriminación, igualdad de tratamiento legal; libre competencia; y nación más favorecida.</p> <p>Artículo 174. Decisión 837. Cada país miembro comunicará oportunamente a los organismos nacionales competentes de los demás países miembros las condiciones exigidas para la circulación de los vehículos habilitados y unidades de carga, las cuales en ningún caso podrán ser más estrictas que las requeridas para la circulación de los vehículos matriculados de ese país miembro.</p>	<p>Frente al principio de seguridad y facilitación en 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 del riesgo, para promover la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio internacional.</p>	<p>Artículo 2º—Las mercancías transportadas bajo el régimen de tránsito aduanero comunitario serán admitidas en el territorio aduanero nacional de los países miembros con suspensión del pago de los derechos e impuestos y recargos eventualmente exigibles, mientras permanezcan bajo este mismo régimen.</p> <p>Decisión 477, artículo 3º—Las normas y procedimientos establecidos en la presente decisión no implicarán, en ningún caso, una restricción injustificada a las facilidades de libre tránsito o a las que sobre el tránsito fronterizo se hubiesen concedido o pudiesen concederse entre sí los países miembros, mediante acuerdos o tratados bilaterales o multilaterales.</p>	<p>Se evidencia que Colombia adopta las normas determinadas en las Decisiones de la Comunidad Andina, reflejando que no existe una imposición adicional al miembro sino las determinadas en la CAN cuyos países adscritos dan alcance de igual forma a las decisiones.</p>

<p>Numeral 2º</p>	<p>El tráfico en tránsito no estará supeditado a la recaudación de derechos o cargas relativos al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.</p>	<p>Artículo 167.—Los países miembros, en sus respectivos territorios, conceden libertad para la prestación del servicio de transporte bajo la figura de transporte internacional por cuenta propia, así como el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga que presten dicho servicio.</p> <p>Artículo 160.—Los organismos nacionales competentes designados y acreditados por los países miembros serán los responsables de la aplicación de la presente decisión y sus normas complementarias, en sus respectivos territorios.</p> <p>Artículo 161.—Los organismos nacionales competentes de transporte por carretera, además, deberán: d) Promover el establecimiento de las comisiones de facilitación para el tránsito y transporte terrestre internacional;</p>		<p>Artículo 4º—Las normas y procedimientos establecidos en la presente decisión no implicarán, en ningún caso, una restricción a las facilidades de libre tránsito, o a las que sobre el transporte fronterizo se hubiesen concedido o pudiesen concederse entre sí los países miembros o entre un país miembro y un tercer país.</p>	<p>Se da cumplimiento al numeral 2 del artículo 11 Libertad de Tránsito del Acuerdo de Facilitación del Comercio por cuanto Colombia acoge a su normatividad internacional las decisiones de la CAN</p>
<p>Numeral 3º</p>	<p>Los miembros no buscarán, adoptarán ni mantendrán limitaciones voluntarias u otras medidas similares respecto del tráfico en tránsito. Esto se entiende sin perjuicio de los reglamentos nacionales y los arreglos bilaterales o multilaterales existentes y futuros relativos a la reglamentación del transporte y compatibles con las normas de la OMC.</p>	<p>Artículo 14.—Los países miembros, en sus respectivos territorios, conceden libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga, debidamente registrados, para el transporte internacional.</p> <p>Artículo 4º—Los países miembros acuerdan homologar los documentos de transporte y eliminar toda medida restrictiva que afecte o pueda afectar las operaciones de transporte internacional.</p> <p>Artículo 19.—El transportista autorizado, podrá realizar una operación de transporte internacional de mercancías por carretera, una vez que su permiso originario y los certificados de habilitación y de registro correspondientes se encuentren inscritos y validados en un sistema de información y consultas de conformidad con lo señalado en el capítulo XVI de la presente decisión.</p>		<p>Artículo 18.—Una vez aceptada la declaración aduanera según lo dispuesto en la decisión que adopte el documento único aduanero (DUA), la aduana de partida conservará el ejemplar a ella destinado y devolverá los otros ejemplares al transportista o al obligado principal, procediendo a notificar en forma inmediata la operación de tránsito aduanero comunitario que se ha iniciado, mediante el envío del “Aviso de partida” a las aduanas de paso de frontera y de destino.</p>	<p>Dichos acuerdos deberán adoptarse en forma conjunta y coordinada entre las autoridades de transporte, aduana, migración, sanidad vegetal y animal, policía, y cualquier otra que ejerza el control, para adoptar cualquier medida necesaria adicional que se requiera en el tráfico en tránsito.</p>

<p>Numeral 4º</p>	<p>Cada miembro concederá a los productos que pasarán en tránsito por el territorio de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se les concedería si fueran transportados desde su lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio.</p>	<p>Artículo 16.- Los países miembros otorgarán al transportista autorizado, un tratamiento no menos favorable que aquel que, en circunstancias similares, concedan a los transportistas de un tercer país.</p>		<p>Decisión 477, artículo 3º—Las normas y procedimientos establecidos en la presente decisión no implicarán, en ningún caso, una restricción injustificada a las facilidades de libre tránsito o a las que sobre el tránsito fronterizo se hubiesen concedido o pudiesen concederse entre sí los países miembros, mediante acuerdos o tratados bilaterales o multilaterales.</p>	<p>El principio de Iguadald y de no discriminación se refleja en la decisión 837 enmarcando que exista una igualdad de condiciones de competencia en el mercado por parte de los transportistas autorizados</p>
<p>Numeral 5º</p>	<p>Se alienta a los miembros a poner a disposición, cuando sea factible, infraestructuras físicamente separadas (como carriles, muelles de atraque y similares) para el tráfico en tránsito.</p>				<p>Es deber del Gobierno, facilitar y adecuar infraestructuras idoneas para el transporte, dando alcance al Conpes 3918</p>

<p>Numeral 6º</p>	<p>Las formalidades, los requisitos de documentación y los controles aduaneros en relación con el tráfico en tránsito no serán más gravosos de lo necesario para:</p> <p>a) identificar las mercancías; y</p> <p>b) asegurarse del cumplimiento de las prescripciones en materia de tránsito.</p>	<p>Artículo 175.— Los vehículos habilitados que se encuentren prestando el servicio de transporte internacional no serán sometidos, en lugares distintos a los de frontera, a controles aduaneros, de migración, policiales y sanitarios.</p>	<p>Artículo 159.—Obligaciones transportador. Son obligaciones transportador:</p> <p>1. Avisar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en la forma establecida, sobre la llegada un medio de transporte con carga territorio aduanero nacional;</p> <p>2. Avisar a la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN), con anticipación y en forma el arribo al territorio aduanero nacional de un transporte con pasajeros o en lastre, sin perjuicio de la obligación de cumplir con aviso de llegada;</p>	<p>Decision 617-Artículo 38.—La autoridad aduanera de cada país miembro procederá a aprobar el modelo de los precintos aduaneros que utilizará y lo comunicará a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la que deberá informarlo a las autoridades aduaneras de los restantes países miembros.</p> <p>Asimismo, la autoridad aduanera de un país miembro podrá autorizar la utilización de precintos aduaneros particulares, decisión que deberá ser comunicada a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la que deberá informarlo a las autoridades aduaneras de los demás países miembros.</p> <p>Los precintos colocados por las aduanas de un país miembro serán aceptados por las aduanas de los demás países miembros como si fuesen propios, mientras dure la operación de tránsito aduanero comunitario.</p> <p>Artículo 40.—Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, las aduanas de los países miembros podrán disponer la utilización de dispositivos electrónicos de seguridad en los medios de transporte, unidades de carga y en las mercancías. Estos dispositivos deberán ser puestos en conocimiento de la Secretaría General y del Comité Andino de asuntos aduaneros y comunicados a las aduanas de los demás países miembros.</p>	<p>Dentro de la normativa del decreto 1165 y las decisiones CAN, da alcance a la libertad de tránsito estableciendo que las formalidades se regularan por la CAN y son acogidas por Colombia como Pais miembro</p>
-------------------	---	---	--	---	--

<p>Numeral 7º</p>	<p>Una vez que las mercancías hayan sido objeto de un procedimiento de tránsito y hayan sido autorizadas para continuar desde el punto de partida en el territorio de un miembro, no estarán sujetas a ninguna carga aduanera ni serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias hasta que concluyan su tránsito en el punto de destino dentro del territorio del miembro.</p>	<p>Artículo 167.—Los países miembros, en sus respectivos territorios, conceden libertad para la prestación del servicio de transporte bajo la figura de transporte internacional por cuenta propia, así como el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga que presten dicho servicio.</p>	<p>Artículo 65.—Se concederá prioridad para los despachos aduaneros referentes a los animales vivos, a las mercancías perecederas y a las demás de tránsito aduanero comunitario que, por sus características, requieran imperativamente un rápido despacho.</p> <p>decisión 636 “Artículo 10.—No podrán ser objeto de tránsito aduanero comunitario las mercancías cuya importación esté prohibida expresamente en el ordenamiento jurídico comunitario; o cuya prohibición por razones de moralidad, seguridad o protección de la vida y salud de personas, plantas o animales u otros, esté contemplada en éste. Asimismo, no serán objeto de tránsito aduanero comunitario las mercancías cuya importación esté prohibida expresamente en tratados y convenios internacionales o en las legislaciones de los países miembros compatibles con el ordenamiento jurídico comunitario.</p> <p>En el caso de las mercancías que sean de prohibida importación en un país miembro de tránsito, pero no en el país miembro de partida o de destino, la aduana del país miembro de tránsito podrá autorizar el tránsito, otorgándole el tratamiento de producto sensible.</p> <p>Los países miembros comunicarán a la Secretaría General de la Comunidad Andina la relación de mercancías de prohibida importación vigente según sus legislaciones internas y esta a su vez las comunicará a los organismos de enlace y a las autoridades aduaneras para su correspondiente publicación. La lista de los productos sensibles será aprobada mediante resolución, en la que se indicará sus mecanismos de actualización. No obstante, dicha comunicación y publicación no prejuzgarán necesariamente respecto de la compatibilidad de la prohibición con el</p>	<p>Este alcance normativo se evidencia en el artículo 174 de la Decisión 837. Cada país miembro comunicará oportunamente a los organismos nacionales competentes de los demás países miembros las condiciones exigidas para la circulación de los vehículos habilitados y unidades de carga, las cuales en ningún caso podrán ser más estrictas que las requeridas para la circulación de los vehículos matriculados de ese país miembro.</p>
-------------------	--	--	--	---

				<p>ordenamiento jurídico comunitario. Decisión 477, artículo 43.—Cuando las mercancías se encuentren amparadas por un documento andino de transporte multimodal internacional, cuya operación se inicie en un tercer país y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el régimen de tránsito aduanero internacional, no serán sometidas a inspección o reconocimiento físico en la aduana de partida o en las de paso de frontera, salvo los casos previstos en el artículo 31 de la presente decisión.</p>	
--	--	--	--	--	--

<p>Numeral 8º</p>	<p>Los miembros no aplicarán reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluación de la conformidad en el sentido del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio a las mercancías en tránsito.</p>		<p>Artículo 443.—Autorización la modalidad de tránsito e inspección aduanera de las mercancías sometidas a la modalidad tránsito y colocación de precintos aduaneros. Aduana podrá autorizar tránsito solicitado, si las unidades de se encuentran debidamente selladas y precintadas desde el de procedencia, de forma que garanticen que la mercancía no pueda ser extraída de ni puedan introducirse otras, sin romperse los precintos colocados en el puerto de embarque.</p>	<p>Artículo 20.—Los medios de transporte, las unidades de carga y las mercancías precintadas o con sus marcas de identificación aduanera, circularán por vías habilitadas y serán presentadas en las aduanas de paso de frontera indicadas en la declaración aduanera que la decisión sobre el documento único aduanero (DUA) adopte. Esta disposición no será aplicable a los medios de transporte de navegación aérea o de navegación acuática (marítima, fluvial, lacustre). La declaración aduanera no será exigible en el caso de medios de transporte internacional terrestre y unidades de carga que circulen por vías habilitadas al amparo de un manifiesto de carga internacional, en lastre o vacíos.</p> <p>Artículo 64.— Los países miembros procurarán reducir al mínimo el tiempo necesario para el cumplimiento de las formalidades aduaneras en las aduanas de paso de frontera y ordenar un procedimiento simplificado y expedito para las operaciones de tránsito aduanero comunitario. Con el fin de aplicar las disposiciones establecidas en la presente Decisión, se dispondrán las medidas administrativas, de infraestructura y de recursos humanos que permitan que el tránsito aduanero comunitario pueda ser realizado las 24 horas al día y todos los días del año.</p>	<p>Las normas son claras en no generar obstáculos técnicos al comercio, la idea es generar una libertad directa en la operación de tránsito.</p>
-------------------	---	--	---	--	--

<p>Numeral 9º</p>	<p>Los miembros permitirán y preverán la presentación y tramitación anticipadas de los documentos y datos relativos al tránsito antes de la llegada de las mercancías.</p>	<p>Artículo 76.—La CPIC podrá también ser expedida mediante la utilización de cualquier medio mecánico o electrónico que deje constancia de las condiciones básicas y requisitos establecidos en la presente decisión y sus normas complementarias, siempre que el remitente haya consentido en ello. En este caso, la CPIC se emitirá en forma nominativa y no será negociable.</p> <p>Artículo 152.—El MCI será emitido por el transportista autorizado y suscrito por éste y será presentado a las autoridades de aduana, antes del inicio de la operación de transporte internacional. Una vez que la autoridad aduanera ha numerado el MCI se dará por autorizada la operación de transporte.</p>	<p>Artículo 24.—Servicios informáticos electrónicos. Los procedimientos para cumplimiento de los trámites, operaciones u obligaciones aduaneras, así como para la aplicación de diferentes deberán llevarse a cabo mediante uso de servicios informáticos electrónicos. Los servicios informáticos electrónicos de que trata el presente serán los dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), acogiendo los estándares internacionalmente aceptados.</p>	<p>“Decisión 636, artículo 42.—En el caso de transporte internacional de mercancías por carretera, corresponde a la autoridad aduanera del país miembro en el que el transportista autorizado se haya constituido, el registro de los vehículos de transporte autorizados o habilitados y las unidades de carga.</p> <p>Este registro de la autoridad aduanera tendrá validez en todos los países miembros por un período de dos años, y podrá ser renovado automáticamente por períodos iguales a la fecha de su vencimiento, siempre que no exista un acto administrativo suspendiéndola o cancelándola y será notificado a las aduanas de los demás países miembros y a la Secretaría General de la Comunidad Andina. Dicho registro se hará sin perjuicio de lo establecido en las decisiones sobre transporte internacional por carretera.</p> <p>La autoridad aduanera podrá utilizar un sistema de identificación magnético del vehículo u otro de efecto similar.”</p> <p>Artículo 30.—Las aduanas de paso de frontera deberán remitir un “Aviso de paso de frontera” a las aduanas de partida y de destino, tan pronto como haya concluido su actuación, de acuerdo con el artículo 23. El aviso de paso de frontera deberá incluir las incidencias que de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores, hayan podido producirse y estén recogidas en el ejemplar correspondiente de la declaración aduanera que la decisión sobre el documento único aduanero (DUA) adopte.</p> <p>El “Aviso de paso de Frontera” será transmitido por las aduanas de paso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de esta decisión.</p>	<p>La presentación anticipada de documentos debe ir de la mano de los sistemas informáticos y la contribución de esto a la facilitación y libertad, por el momento no se refleja alguna mejora en términos de tiempo.</p>
-------------------	--	--	--	--	---

				<p>Artículo 67.—Las autoridades aduaneras de los países miembros establecerán una red de transmisión electrónica de datos entre ellas, y adoptarán los formatos electrónicos y esquema de seguridad, con el objeto de facilitar la aplicación de los procedimientos de gestión del tránsito aduanero comunitario y los mecanismos de control establecidos en los artículos 18, 30 y 34 de la presente decisión.</p>	
--	--	--	--	---	--

<p>Numeral 10</p>	<p>Una vez que el tráfico en tránsito haya llegado a la oficina de aduanas por la que sale del territorio de un Miembro, esa oficina dará por terminada la operación de tránsito sin demora si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito.</p>		<p>Artículo 449.—Tránsito aduanero internacional. Para la realización del tránsito aduanero internacional se aplicará lo previsto en las decisiones 327 y 399 la Comisión del Acuerdo de Cartagena o las normas que las sustituyan, modifiquen o adicionen, y en lo pertinente, lo dispuesto en el presente capítulo</p>	<p>Artículo 27.—En los casos en que por razones operativas o comerciales, el transportista o el obligado principal soliciten la operación de transbordo a la autoridad aduanera, esta deberá dejar constancia de su actuación en la declaración aduanera que la decisión sobre el documento único aduanero (DUA) adopte.</p> <p>Tratándose de la operación de transbordo de las mercancías en su unidad de carga, de un medio de transporte a otro, la aduana respectiva anotará solamente los nuevos datos del medio de transporte en la declaración aduanera, sin colocar un nuevo precinto aduanero.</p>	<p>Sí se aplica tanto en la decisión de la CAN como la normativa aduanera existente</p>
-------------------	---	--	--	---	---

<p>Numeral 11</p>	<p>Cuando un miembro exija una garantía en forma de fianza, depósito u otro instrumento monetario o no monetario apropiado para el tráfico en tránsito, esa garantía se limitará a asegurar el cumplimiento de requisitos derivados de ese tráfico en tránsito.</p>	<p>Decisión 617</p>	<p>Decisión 636, Artículo 43.—En toda operación de tránsito aduanero comunitario que se efectúe bajo cualquier modalidad de transporte, el obligado principal deberá constituir una garantía económica, con el fin de garantizar el pago de los derechos e impuestos, recargos, intereses y sanciones, que los países miembros eventualmente puedan exigir por las mercancías que circulen en sus territorios, con ocasión de una operación de tránsito aduanero comunitario y la información consignada en la declaración aduanera que la decisión sobre el documento único aduanero (DUA) adopte, en la parte correspondiente al tránsito aduanero comunitario.</p> <p>La garantía será constituida ante la aduana de garantía que, de encontrarla conforme, la aceptará y conservará en custodia, procediendo a notificar a las demás aduanas de los países miembros involucradas en el tránsito aduanero comunitario.</p> <p>Artículo 52.—Para efecto de lo establecido en los artículos 43 y 51, los vehículos habilitados y unidades de carga registradas podrán ser objeto de aprehensión y posterior enajenación en el país miembro afectado, conforme a su legislación nacional. La aduana respectiva podrá disponer de su producto líquido para satisfacer las obligaciones adeudadas.</p>	<p>Las garantías que se determinan en el Decreto 1165 son las de las entidades bancarias y de compañías de seguros, por lo que que las garantías por medio de títulos valores no serán válidos.</p>
-------------------	---	---------------------	--	---

<p>Numeral 12</p>	<p>Una vez que el miembro haya determinado que se han satisfecho sus requisitos en materia de tránsito, la garantía se liberará sin demora.</p>			<p>Artículo 48.—No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el transportista podrá liberar el vehículo habilitado o la unidad de carga registrada que hubiere sido aprehendido, pagando los valores equivalentes a los gravámenes, tasas, tributos y demás sanciones pecuniarias eventualmente exigibles por las mercancías en tránsito, en concordancia con las legislaciones nacionales, o constituyendo garantía a satisfacción de las autoridades aduaneras.</p> <p>Artículo 51.—La garantía económica será válida en todos los países de la subregión, para lo cual la institución garante deberá acreditar que tiene representantes de la misma naturaleza jurídica en los demás países miembros, en los cuales se ejecuta la operación de tránsito aduanero internacional.</p>	
<p>Numeral 13</p>	<p>Cada miembro permitirá, de manera compatible con sus leyes y reglamentos, el establecimiento de garantías globales que incluyan transacciones múltiples cuando se trate del mismo operador o la renovación de las garantías sin liberación para envíos subsiguientes.</p>				<p>El decreto 1165 acoge la directriz, las Decisiones de la comunidad andina no garantías o pólizas de seguros ue ya esten certificadas por la DIAN</p>

<p>Numeral 14</p>	<p>Cada miembro pondrá a disposición del público la información pertinente que utilice para fijar la garantía, incluidas las garantías para una transacción única y, cuando proceda, para transacciones múltiples.</p>		<p>Artículo 29.—Objeto. Toda garantía global constituida ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá tener como objeto asegurable el de garantizar el pago de los tributos aduaneros, sanciones e intereses a que haya lugar, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en la normatividad aduanera. En el caso de las garantías específicas, además, deberá indicarse en cada caso, la correspondiente disposición legal que contiene la obligación que ampara.</p>		<p>Si se aplica en la normativa aduanera existente Decreto 1165</p>
<p>Numeral 15</p>	<p>Cada miembro podrá exigir la utilización de escoltas aduaneros o convoyes aduaneros para el tráfico en tránsito solo en circunstancias de alto riesgo o cuando no pueda asegurarse el cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana mediante la utilización de garantías. Las normas generales aplicables en materia de escoltas aduaneros o convoyes aduaneros serán publicadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1º.</p>				<p>No se menciona, ni en la decisión, ni en la normativa aduanera</p>

<p>Numeral 16</p>	<p>Los miembros se esforzarán por cooperar y coordinarse entre ellos con miras a reforzar la libertad de tránsito. Esa cooperación y esa coordinación podrán incluir, pero no exclusivamente, un entendimiento sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) las cargas; b) las formalidades y los requisitos legales; y c) el funcionamiento práctico de los regímenes de tránsito. 	<p>Artículo 166.—Las autorizaciones de transportistas y las habilitaciones de vehículos y unidades de carga para el transporte internacional de mercancías por carretera que confieran los países miembros, constarán en un sistema de información y consultas entre dichos países miembros y la Secretaría General de la Comunidad Andina. Tendrán acceso a dicho sistema las autoridades encargadas del control aduanero y del transporte internacional por carretera de los países miembros.</p>	<p>Artículo 8º—Las aduanas de los países miembros permitirán la libre circulación de los medios de transporte y unidades de carga, con arreglo a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico comunitario y los convenios internacionales y convenios bilaterales de transporte suscritos por los países miembros que sean compatibles con el primero.</p> <p>Artículo 63.—Las autoridades aduaneras de los países miembros designarán las oficinas de aduanas habilitadas para ejercer las funciones relativas al tránsito aduanero comunitario, así como los horarios de atención de las mismas.</p> <p>La lista de las oficinas de aduana habilitadas y sus respectivas actualizaciones para operaciones de tránsito aduanero comunitario, los plazos y rutas establecidos en el territorio nacional para el tránsito aduanero comunitario, el coordinador nacional y los horarios de atención se harán conocer a las autoridades aduaneras de los restantes países miembros y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, según lo establecido en la tercera disposición transitoria de la presente decisión. Cuando estas oficinas de aduana estén situadas en una frontera común, las autoridades aduaneras de los países limítrofes, a fin de facilitar las operaciones de tránsito aduanero comunitario, deberán armonizar los días y horas de atención y podrán disponer la habilitación de controles aduaneros integrados o yuxtapuestos</p>	<p>El despliegue normativo de la CAN, determina los lineamientos propios del trabajo en conjunto para reforzar la libertad de tránsito</p>
-------------------	--	---	--	--

<p>Numeral 17</p>	<p>Cada miembro se esforzará por nombrar un coordinador nacional del tránsito al que podrán dirigirse todas las peticiones de información y las propuestas de otros miembros relacionadas con el buen funcionamiento de las operaciones de tránsito.</p>	<p>Artículo 162.—Las mesas de trabajo binacionales sobre transporte internacional por carretera, son instancias de trabajo entre dos países miembros, que tienen como objeto promover la participación activa de los actores público y privado en la recomendación de propuestas de solución para la problemática del transporte internacional de mercancías y pasajeros por carretera entre tales países miembros; sobre los aspectos de los pasos de frontera que inciden en el primero; así como la adopción de acuerdos técnico-operativos, siempre que dichas soluciones o arreglos sean conformes con el ordenamiento jurídico comunitario.</p> <p>Artículo 163.—La secretaria técnica de la correspondiente mesa de trabajo binacional será ejercida por los representantes de los países miembros que conforman dicha mesa. La Secretaría General de la Comunidad Andina, podrá ser invitada a las reuniones en calidad de observadora y apoyará a los países miembros en las consultas técnicas que involucren la normativa comunitaria andina.</p>		<p>Artículo 60.—Las autoridades aduaneras de cada país miembro deberán designar a un coordinador nacional, a más tardar a la fecha de entrada en vigencia de la presente decisión, quien velará por el cumplimiento de esta decisión, atenderá y resolverá consultas, quejas y cualquier situación que se derive de la aplicación de la misma, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a las autoridades administrativas, legislativas y judiciales en el cumplimiento de esta decisión.</p>	<p>Se esta dando alcance a este numeral por cuanto las autoridades estan destinando un personal y coordinadores para atender las necesidades dentro de las operaciones de tránsito, la decisión de la CAN asi lo determina y deberá implementarse de forma inmediata</p>
-------------------	--	--	--	--	--

Si bien los procedimientos de transporte no se suelen considerar un cuello de botella en las fronteras, conviene tener en cuenta que las declaraciones de expedición fueron uno de los pocos documentos que los participantes en las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC aconsejaron explícitamente que dejaran de utilizarse, a pesar de que diversos ministerios de transporte las han convertido en obligatorias en algunas partes del mundo.⁴⁴

La entrada en vigencia del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio proporciona a las autoridades como a los operadores de transporte la oportunidad y, de hecho, la obligación de asegurarse de que los diversos requisitos procedimentales y documentales relacionados con el transporte no dificulten ni desacelere las operaciones de comercio internacional. Además, les proporciona la oportunidad de animar a otros organismos que intervienen en las fronteras a que cumplan esas obligaciones.

Para terminar, las autoridades nacionales de transporte tienen un significativo papel que desempeñar en la implementación de las obligaciones resultantes del futuro Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, ya que son uno de los organismos implementadores de la mayoría de esas obligaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Una vez revisadas dentro de la presente investigación las medidas de facilitación expedidas por el Gobierno Nacional, como resultado de la entrada en vigencia de la Ley 1879 de 2018; “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo de enmienda del acuerdo de Marrakech por el que se establece la organización mundial del comercio, adoptado por el consejo general de la Organización Mundial de Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre del 2014”, así como el alcance de la libertad de tránsito referido en el Artículo 11 del AFC, se evidencia que en Colombia:

En primer lugar, tanto la regulación en materia de transporte terrestre internacional de mercancías por carretera determinada en la Decisión 837 de la CAN, y los Decretos y resoluciones respecto de la regulación aduanera, cada una de ellas reflejan el sentir de la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 del AFC del que se identificaron a lo largo de la presente investigación, esto no obsta que su aplicación y el desarrollo normativo en el cual nos encontramos, se generen resoluciones que establezcan mecanismos para dar agilidad a los procesos estipulados de la facilitación, teniendo en cuenta que la expedición de normas y la apuesta en marcha del Gobierno nacional y de la CAN, en facilitar las operaciones del transporte y comercio tienen tan sólo una vigencia de 2 años desde su expedición.

44 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37469/S1420601_es.pdf

Colombia, tiene un gran reto en su facilitación del comercio y por ende del transporte, y es el de reconocer las vicisitudes que surgen en la práctica, las cuales hacen que el sentir de la norma no se dé en su aplicación de forma inmediata, teniendo en cuenta que en gran parte de los aspectos que dificultan la facilidad, obedecen a la gran cantidad de documentos y tramitología, cuya notoria ausencia en todos los países de la Comunidad Andina es la falta de coordinación entre las diferentes entidades que faciliten el transporte en frontera.

Como recomendación uno de los aspectos importantes es la creación de un mecanismo nacional de coordinación y armonización de la labor de todas las instituciones vinculadas al control y a la facilitación del transporte internacional en los pasos de frontera. La Decisión 837 de la CAN en su artículo 162, da alcance a la creación de mesas de Trabajo Binacionales sobre Transporte Internacional por Carretera cuyo objeto es el de promover la participación activa de los actores público y privado en la recomendación de propuestas de solución para la problemática del transporte internacional de mercancías y pasajeros por carretera entre tales Países Miembros, por tanto es de suma importancia la consolidación de las mesas y su reglamentación para el cumplimiento de la facilidad de tránsito, el cual es tarea fundamental por parte de la CAN generar una consolidación de las mesas de transporte incluyendo el sector privado, entidades locales quienes son los directos en conocer las realidades cuyas propuestas conduzcan al mejoramiento en los procedimientos en el paso de fronteras.

Además de contar con una coordinación y armonización de las instituciones para dicha facilitación se evidencia la necesidad de suplir vacíos de conocimientos de la normativa comunitaria que dificulta su manejo en zonas de frontera y que ha llevado a las administraciones aduaneras a mantener los procedimientos según las legislaciones propias nacionales, debido al desconocimiento aplicable, aunado también al cambio de funcionarios que rotan de manera constante en determinados países, cuyo conocimiento y manejo de la norma es muy escaso y por ende dificultan la aplicación de normas, así como al desarrollo de procesos de modernización, los cuales no incluyen la aplicación de normas subregionales en materia aduanera.

En segundo lugar es importante tener presente como se observó en la investigación, en la necesidad de armonizar los horarios de paso en zona de fronteras en aras de mejorar la fluidez del comercio en los pasos fronterizos, eliminando los “tiempos muertos”⁴⁵ que este hecho propicia entre los mismos servicios de ambos lados de un paso de frontera.

Como recomendación, es la necesidad de brindar horarios amplios y flexibles que no restrinjan o dificulten las demoras en el paso, y cuya coordinación se dé en los demás países. Colombia, se encuentra trabajando en una seguridad efectiva dentro de la protección de la soberanía nacional, se espera poder regular las situaciones de orden público en zonas de frontera, que mejoren los tiempos

⁴⁵ Apoyo a la facilitación del transporte terrestre en los pasos de frontera- Parte Correspondiente a Ecuador y Perú- Informe Final- Julio 1998. Lic. Luis Francisco Ballen

y paso entre estos, claro está no es un trabajo fácil, pero se están adelantando acciones propias para esto.

Adicional a esto, en materia de precintos aduaneros, éstos aún se encuentran en tareas de adopción en sus especificaciones técnicas. Si bien la Decisión 617 de la CAN, da el alcance de éstos, la resolución 0046 de 2019, como el Decreto 1165 de 2019, tienen presente la aplicabilidad en las normas de la decisión en regularla es importante tener presente que el retraso en la adopción de precintos aduaneros oficiales de las Aduanas, conforme especificaciones técnicas andinas afectan el desarrollo la modernización del equipo e infraestructura camionera.

Como recomendación, se espera que el decreto modificatorio del Decreto 1165 de 2019, próximos a expedirse en el mes de marzo del año 2020, tenga el alcance y la determinación clara de las condiciones técnicas y su implementación, ya sea de forma inmediata o gradual.

Y en tercer lugar es la necesidad inmediata del uso de un sistema idóneo, sistemático e integrado que aporte de manera directa a la automatización de la de la información en el transporte fronterizo, la apuesta en marcha por parte de la Dirección Nacional de Aduana Nacionales DIAN, en su proyecto de Decreto modificatorio de la 1165, en su considerando plantea y evoca la directa atención en reglamentar en forma eficaz y ágil las operaciones realizadas por los usuarios de los sistemas especiales de Importación - Exportación⁴⁶, que involucran la gestión del riesgo, presentación electrónica y ampliación de las actividades y servicios que benefician las operaciones de manera que aquellas cuenten con las directrices legales claras para su manejo y desarrollo.

Como recomendación, es necesario adoptar medidas anteriores en programas tecnológicos que brinden apoyo en el desarrollo de procesos de exportación e importación y cuya actividad se deriva del transporte en la consecución de éstos. Es por tanto de vital importancia que Colombia cuente con procesos, programas tecnológicos armonizados con los demás países, que hagan mucho más ágil, esa facilitación.

Revisando todo el contexto normativo expedido por Colombia y adoptado por éste, en ningún momento se desconoce el AFC, ni mucho menos deja de lado la intención de aplicar la libertad de tránsito dentro de nuestro transporte internacional terrestre, si bien es cierto son reglamentaciones adicionales las cuales debemos adoptar, y la puesta en marcha de sistemas tecnológicos que día a día vienen avasallando el mundo comercialmente, nos falta trabajar un poco más, pero se observa una gran intención normativa, y puesta en marcha en facilitar nuestras operaciones de transporte en Colombia.

⁴⁶ <http://www.mincit.gov.co/normatividad/proyectos-de-normatividad/proyectos-de-decretos-2019/memoria-justificativa-sistemas-especiales-de-impor.aspx>

BIBLIOGRAFÍA

MARELIA MARTÍNEZ RIVAS —ECLAC Office in Washintong-2010.— Aspectos determinantes del estado de la facilitación del transporte en América Latina: los casos de Colombia y el Perú (Comunidad Andina de Naciones).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO - Acuerdo de Facilitación de Comercio Noviembre de 2014.

ARDILA MARTHA, (2002) La Política Exterior de Colombia hacia sus vecinos: Evolución, mecanismos y retos, en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Bticner (eds.). Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana. Bogotá, FESCOL, pp.315-352.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) 2010, Boletín FAL No. 283. La facilitación de transporte bajo el prisma de las reglas de Rotterdam, Santiago, Febrero.

La competitividad en Colombia: Apertura económica, instituciones de apoyo y seguridad democrática. Francisco López Gallego-Revista Universidad EAFIT. Vol. 42. No. 142.2006. pp. 9-25.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 11 periodo de sesiones. Sao Paulo 13, 18 de junio de 2004. Tema 8 programa provisional. Facilitación del Comercio y del Transporte.

<https://www.aduana.cl/rol-de-la-aduana-en-la-facilitacion-del-comercio/aduana/2007-03-01/122328.html>

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>

<https://www.elcolombiano.com/blogs/casillerodeletras/la-declaracion-de-bogota/22250-> Centro de Información Periodística Archivo El Colombiano.

CAPÍTULO 4 LA APLICACIÓN DEL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO Contribución de la Organización mundial del comercio.
https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/aid4trade15_chap4_s.pdf

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37469/S1420601_es.pdf

<http://tfig.unece.org/SP/contents/gatt-v.html>- Guía de implementación de la facilitación del comercio

El futuro de la facilitación del comercio y del transporte: consecuencias del acuerdo sobre facilitación del comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Boletín FAL Edición 333-Número 05/2014.

Boletín FAL Edición 333 Número 5 de 2015 - Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - Serie 6 sobre facilitación del comercio y el transporte. Naciones Unidas 2014. https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlflb2014d1_es.pdf

La División de Transporte de la Comisión Económica para Europa define la facilitación del transporte como la simplificación y armonización de los procedimientos del transporte internacional y de los flujos de documentos e información asociados con ellos [en línea] www.unece.org/transport [consultado en agosto de 2014].

Boletín FAL No. 5 Edición No. 333 /2015 Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe.

<https://www.legiscomex.com/Documentos/importancia-acuerdo-facilitacion-comercio-terminos-economicos-actualizacion>

División de Comercio Internacional e Integración (2005), La facilitación del comercio y la integración centroamericana: modernización de aduanas. Boletín FAL N° 222, febrero del 2005. Publicaciones periódicas, CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36096/Boletin_FAL_222_febrero_2005_es.pdf?sequence=2

Moisés, E., Orliac, T. y Minor, P. (2011), "Trade Facilitation Indicators: the Impact on Trade Costs", París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), documento de trabajo n° 118

<http://www.siicex.gob.mx/portalsiicex/consultapublica/quees.htm>

Apoyo a la facilitación del transporte terrestre en los pasos de frontera- Parte Correspondiente a Ecuador y Perú- Informe Final- Julio 1998. Lic. Luis Francisco Ballen

<http://www.mincit.gov.co/normatividad/proyectos-de-normatividad/proyectos-de-decretos-2019/memoria-justificativa-sistemas-especiales-de-impor.aspx>

