

No. C-015/98

**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AGENTES DE ADUANA Y ASESORES EN
COMERCIO INTERNACIONAL "ASOCOLDA"**

**LA INTERNACIONALIZACIÓN ADUANERA:
DIMENSIONES COLOMBIANA, ANDINA Y LATINOAMERICANA**

Guillermo Franco Camacho

Santafé de Bogotá, enero de 1998

INDICE GENERAL

Introducción	Página
Presentación al Gobierno Nacional (I)	4
Presentación al Gobierno Nacional (II)	6
La Posición de Asocolda	
La visión alternativa	9
La tercera etapa	11
La cuarta etapa	13
La ampliación andina	15
La Posición de la Dian en 1996	
Épocas preDian y Dian	18
Carta No. 1007/96 de la Dian al Ministerio de Comercio Exterior (noviembre de 1996)	20
La época Dian (I)	23
La época Dian (II)	25
La época Dian (III)	27
La época Dian (IV)	29
La época Dian (V)	31
La época Dian (VI)	33
La época Dian (VII)	35
La época Dian (VIII)	37
Anexos	
El Convenio de Estambul	40
Adhesión al Convenio de Estambul	42
Convenio de Kioto (I)	44
Convenio de Kioto (II)	46
Kioto, Estambul y Nairobi (I)	48
Kioto, Estambul y Nairobi (II)	50
Doloroso rechazo para Colombia en Apec	52
Colombia en el Pacífico	54

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN AL GOBIERNO NACIONAL (I)*

ASOCOLDA presentará nuevamente, en estos días, el diseño de la internacionalización aduanera a consideración del Ministerio de Hacienda y de la DIAN. Para tal propósito se ha elaborado el respectivo informe, cuya introducción, en dos entregas, se pone al examen de los lectores de esta columna.

El presente documento define el alcance del diseño de la internacionalización aduanera que consta de dos partes: el proceso, en sí, de la aduana colombiana y la adopción del mismo diseño dentro de la Comunidad Andina y, ojalá, en el resto de la América Latina. Se impulsa la cercanía latinoamericana al ámbito aduanero internacional y su núcleo, es decir, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y lo que ello conlleva.

El diseño se ha puesto a consideración de cada administración presidencial, ministerial (se entiende de Hacienda) y aduanera, desde 1985-86, a partir de la gestión encabezada por el Presidente Belisario Betancur. El ejercicio actual consiste en un balance de lo hecho y del faltante y se realizó por haber entrado recientemente en funciones los responsables máximos del Ministerio de Hacienda y de la DIAN, doctores Antonio José Urdinola Uribe y Gustavo Humberto Cote Peña respectivamente.

Se explora la posibilidad de un compromiso del Gobierno Nacional en términos de emprender, en firme, la tercera etapa, completar la cuarta e impulsar la ampliación andina, en particular, y latinoamericana en general. Sería una aspiración de relieve para iniciar el siglo XXI. La determinación corre a cargo de la DIAN pero se han llevado a cabo numerosos contactos informativos, a lo largo de los años, con muchas otras entidades, pese a carecer de capacidad decisoria: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, Planeación Nacional, Congreso de Colombia, el INCOMEX, etc.

Esta obra se divide en tres secciones: la posición de Asocolda, la de la Dian en 1996 y una serie de anexos. Veamos la primera. En "La visión alternativa" se explica el diseño y, en los siguientes escritos, se indica la cobertura de la tercera y cuarta fases y de la dimensión internacional. Lo más prioritario, en el ángulo doméstico, es el tercer tramo pero es preferible adelantarlos como un esfuerzo andino conjunto y coordinado.

*Publicado en **La República**, enero 17 de 1998, pág.5.

La segunda sección parte de una negación, un tanto peculiar, de la administración Ayala Vela, Director de la DIAN, a la tercera etapa. El rechazo se expresó en carta No. 1007, del 7 de noviembre de 1996, dirigida al Ministerio de Comercio Exterior e incluida, también, en este documento. La refutación está contenida en la serie de artículos “La época Dian (I) a (VIII)” y el lector tiene a su disposición, en consecuencia, las dos caras de la moneda. En “Épocas preDian y Dian” se delimitan los períodos históricos para efectos del análisis. La gestión aduanera Zarama se ubica en el lapso correspondiente a la DIAN.

Los anexos se refieren inicialmente a los tres pactos aduaneros multilaterales a los que se ha recomendado la adhesión andina y latinoamericana: Kioto, Estambul y Nairobi. Ha sido lamentable la indiferencia colombiana respecto al primero de dichos textos. Observará el lector la referencia a la Cuenca del Pacífico y la APEC. Tal parece que los grandes esquemas de integración y/o cooperación (como el señalado) requieren la armonización aduanera y tal fin se logra, a cabalidad, con el designio propuesto de la internacionalización en dicho campo. Es previsible que ocurra lo mismo con ALCA.

Vale la pena establecer un paralelo entre nuestro designio de la internacionalización y la APEC. La DIAN no ha aceptado a cabalidad la continuación en la ejecución del esquema propuesto de internacionalización aduanera y por eso Colombia no pertenece completamente a dicho ámbito. El Gobierno Nacional desea el ingreso del país a la APEC pero su solicitud no fue acogida. En suma, sea por intención preconcebida (caso aduanero) o mala suerte (situación de la APEC) puede presentarse ausencia total o significativa en los grandes foros internacionales, lo cual se considera un rasgo negativo. Es interesante anotar que la figuración aduanera plena, en el medio internacional, puede verse como un requisito para la vinculación a la APEC.

PRESENTACION AL GOBIERNO NACIONAL (II)*

A continuación se completa la introducción del documento sobre la internacionalización aduanera que ASOCOLDA pondrá a consideración del Ministerio de Hacienda y de la DIAN.

El lector notará que el presente documento agrupa una serie de artículos publicados, en **La República**, básicamente en el segundo semestre de 1997. Dos de ellos aparecieron originalmente en otros medios: “El Convenio de Kioto (I) y (II)” en el diario **El Colombiano**, de Medellín, el 25 y 26 de agosto de 1996 y, por otra parte, “La adhesión al Convenio de Estambul”, en la revista **Intercambio**, de Cali, No. 61, de octubre de 1997. Los diversos escritos excluyen la mención de quien los elaboró, o sea, la misma persona que los integró con motivo de esta obra. En otras palabras, se sobreentiende el nombre del autor, a menos que se muestre lo contrario explícitamente, lo cual ocurre en una oportunidad.

Es enorme la expectativa con que se emprende la presente gestión sustentada en la esperanza de un cambio positivo en los criterios tradicionales de la DIAN. Siempre hemos creído que la internacionalización, aparte de inevitable, es una condición fundamental para el avance, en general, de las aduanas latinoamericanas.

Este sueño, así puede calificarse al designio, tuvo su principio en los años de 1977 y 1978 en coincidencia con el desempeño de la posición del Director General de Aduanas, aunque sin el grado de precisión de hoy porque faltaba la maduración conceptual. Se consolidó apreciablemente en 1982 cuando se divulgó una versión preliminar en el Uruguay. Se configuró definitivamente en 1985-86, en lo relativo a la dimensión colombiana, y adquirió las proyecciones andina y latinoamericana en los primeros años de la presente década. En todo el esquema cabe destacar un rasgo innovador: se abrió una perspectiva adicional en las relaciones económicas internacionales. Este ángulo nunca ha sido destacado por el Gobierno Nacional.

El ideal se ha tenido siempre en mente, se le ha perseguido y se ha llegado al punto de influir en la Constitución Nacional como sucedió con su artículo 58 transitorio: “Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados y convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República”.

Se había logrado la mitad del tránsito legislativo en la ratificación, por parte del Parlamento, del

*Divulgado en **La República**, enero 24 de 1998, pág. 4.

Convenio de fundación del Consejo de Cooperación Aduanera (antecesor de la OMA) y no se quería que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 echara por la borda este trabajo. ASOCOLDA puso de presente este hecho a la Asamblea y surgió el artículo mencionado, previo diálogo epistolar con el delegatario Diego Uribe Vargas. La materia se trató directamente, en la manera señalada, al ser imposible el ensayo de concretarla vía el Gobierno Nacional.

Conviene dejar expresas algunas de las razones motoras de la insistencia en la internacionalización: “..... Por otra parte, del frente internacional arrancan las perspectivas más amplias de orden intelectual, profesional, académico y de cercanía a la política pública en lo que respecta al desarrollo aduanero. Además, dicho frente constituye la fuente óptima de la eficiencia, la moralidad y el progreso aduaneros en coincidencia con ser el aspecto estéticamente más grato de la actividad aduanera” (**La República**, enero 8).

Es imprescindible, en el prolongado esfuerzo de promoción, agradecer el respaldo de **La República** y de ASOCOLDA. El mencionado diario ha sido el vehículo principal de la divulgación, a partir de 1986, y en nombre de la segunda entidad se han adelantado, desde 1988, gestiones ante el Estado.

LA POSICIÓN DE ASOCOLDA

LA VISIÓN ALTERNATIVA*

Se estudió la opinión adversa de la DIAN, durante la administración Ayala, a la vinculación del país al convenio ATA. La DIAN no comentó el planteamiento exacto de la Asociación Colombiana de Agentes de Aduana y Asesores en Comercio Internacional (ASOCOLDA) consistente en la adhesión de Colombia a los Convenios de Kioto, Nairobi y Estambul. ATA es un anexo del citado en último término, es decir, estaba implícito en el pedido de ASOCOLDA.

La respuesta de la DIAN fue ambigua y no debió serlo. Toda persona natural y jurídica merece contestaciones estatales coincidentes con las preguntas. Por nuestra parte, se explicará el alcance de la sugerencia de ASOCOLDA y quedará una luz meridiana.

La Aduana Nacional estaba ausente de un ente con vida propia: el mundo aduanero internacional. Se buscó la inserción directa en dicho medio y se diseñó un modelo denominado “La internacionalización de la Aduana”. Tal fue el título de un artículo, en **La República**, los días 13 a 16 y 18 de octubre de 1986 que constituye la formulación más completa de la propuesta traducida en cuatro etapas intercambiables. Dicha versión se ofreció a la administración presidencial Betancur y la han conocido, desde entonces, las gestiones presidenciales y aduaneras.

Se decidió, al verse progreso, ampliar la iniciativa a la totalidad del Grupo Andino y los factores pertinentes se indican en “Apuntes para las aduanas andinas”, **La República** (noviembre 22/ 93), a más de convertirse en una referencia para la América Latina.

La primera etapa de la internacionalización de la aduana colombiana reside en la ratificación del marco jurídico de la cooperación y coordinación, entre las aduanas latinoamericanas, en los planos técnico, administrativo y represivo. Se logró con la Ley 16/89 por la cual se aprobó el Convenio de México.

La segunda consiste en la adhesión al tratado de creación del, en ese entonces, Consejo de Cooperación Aduanera, o sea, el organismo mundial especializado. Se cumplió con la Ley 10/ 92.

El tercer tramo se define como la vinculación a los pactos multilaterales que reflejan el consenso internacional respecto a la concepción y ejecución de los regímenes aduaneros. Aunque se

*Apareció en **La República**, octubre 27 de 1997, pág. 10 A

desea la fijación de nexos directos con tales pactos, solo se ha obtenido tal calidad respecto al Código de Valor del GATT complementado con la concreción de un lazo indirecto, a través de Decisión del Grupo Andino, con el Sistema Armonizado de Nomenclatura. Ese tramo debiera interesarle a las mentalidades prácticas y aquí encuadran los Convenios de Kioto, Nairobi y Estambul.

La cuarta etapa se refiere a la adecuación de la Aduana Nacional para desenvolverse con y en el circuito internacional. Lo decisivo depende del funcionamiento de la Unidad de Asuntos Internacionales, creada en 1991, y a cuya vigencia es preciso estar atento; acerca de su orientación se escribió "Sobre el lado internacional de la Aduana", **La República** (octubre 2/87). Se logró la figuración en 1991, en el Consejo Superior de Comercio Exterior. Falta la presencia automática en las negociaciones sobre intercambio comercial e integración económica y la existencia de un vínculo permanente con la Cancillería.

El Gobierno Nacional nunca examinó el conjunto del esquema y la administración Barco aprobó solo los dos primeros tramos. Conviene determinar que puede y debe ocurrir ahora, inclusive en el Grupo Andino. La insistencia reciente en los textos de Kioto, Nairobi y Estambul es causada por el atraso en la tercera etapa.

La crítica debe combinarse con alternativas y lo hemos hecho. Interesa conocer el concepto de la DIAN en 1997, en relación con la propuesta sobre internacionalización aduanera, y se espera que sea diferente al expresado en 1996.

LA TERCERA ETAPA*

Se profundiza en esta fase de la internacionalización aduanera colombiana debido a que las dos primeras se han llevado a cabo previas las Leyes 16/89 y 10/92 que constituyen respectivamente la aprobación de los acuerdos de creación del esquema latinoamericano de coordinación y de fundación del organismo mundial especializado llamado, al principio, Consejo de Cooperación Aduanera y ahora Organización Mundial de Aduanas (OMA).

La tercera etapa debiera interesar a las gentes prácticas por referirse a la ratificación de los pactos multilaterales de la OMA de orden operativo. Nunca ha sido examinada por el alto gobierno y fue rechazada implícitamente, en 1996, por la DIAN. El Ministro de Hacienda (e), Luis Bernardo Flórez, en carta No. 719, de septiembre 8/89, dirigida a FENALCO, respaldó las dos primeras fases. La intermediación momentánea de FENALCO se relata en “Por la internacionalización aduanera”, **La República**, septiembre 8/92.

Se propuso, al principio, que el nexo con el tercer tramo fuera directo, o sea, Colombia se volviera Parte Contratante, previo trámite parlamentario, del Código de Valor del GATT (hoy de la OMC), el Sistema Armonizado, Kioto, Nairobi y el acuerdo denominado ahora de Estambul, una vez agrupó los diferentes pactos individuales sobre importaciones temporales. Nada se ha logrado al respecto, excepto el primer caso.

Por el contrario el Gobierno Nacional siguió el canal indirecto de las Decisiones del Grupo Andino y los frutos son el Código de Valor y el Sistema mencionados. Se recomienda la coexistencia y aplicación de ambos métodos y ello se observa con el Código.

La lista inicial de la tercera fase contemplaba diecisiete acuerdos debido a los pactos individuales referidos y haber dos disyuntivas: (a) el Sistema Armonizado y la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas y (b) el Código del GATT y la Definición de Valor de Bruselas. El problema se simplificaba por estar las probabilidades a favor del Código y del Sistema.

La ruta indirecta tiene la ventaja de la rapidez en su adopción al no requerir el tránsito parlamentario. Pese a ello, puede volverse la suma de las objeciones de cada País Miembro modificándose el modelo internacional en mayor o menor grado.

*Publicado en **La República**, octubre 30 de 1997, pág. 6A.

La vía directa se traduce en leyes y los Países Miembros participarían en las determinaciones sobre los cambios en los convenios originales con cinco votos. Desde luego, las instancias de votación debieran hacerse con el consenso de las naciones latinoamericanas, en bloque, previo entendimiento en las Reuniones de Directores Nacionales de Aduana de la América Latina, España y Portugal.

La tercera etapa es la más atrasada en la internacionalización aduanera de Colombia y de ahí nuestra insistencia en los últimos tiempos: es necesario impulsar lo que se mueve lento. Se fundaría el vínculo directo con el Sistema Armonizado y se buscarían los nexos directos e indirectos con los Convenios de Nairobi y Estambul. Así mismo, se impulsaría la revisión colombiana y andina del de Kioto, incluida en el plan estratégico de la OMA, para poner sus resultados en conocimiento de dicha entidad internacional.

LA CUARTA ETAPA*

Se procura, en esta etapa de la internacionalización aduanera, adecuar a la aduana para actuar con y en el respectivo concierto mundial. La primera acción fue la fundación, en la aduana, de una unidad operativa de asuntos internacionales como instrumento principal para adelantar el propósito indicado. Observaría los acontecimientos y tendencias mundiales para su incorporación doméstica, previa identificación, evaluación y coordinación internacional e interna. Sería un cuerpo asesor del máximo nivel en la Aduana Nacional. La idea de estas unidades circulaba en los pasillos de la ALALC.

La propuesta se impuso en 1991 con una oficina conjunta para planeación y las cuestiones internacionales, o sea, se adoptó el modelo español detectado en 1981. Es un enfoque satisfactorio que, de paso, consolidó la sugerencia sobre la implantación de la planeación lograda en 1988 y contemplada desde 1978. Se cumplió el requisito de la proximidad al Director General de Aduanas.

En el decreto 2117 de noviembre de 1992, sobre la creación de la DIAN, sobrevivió la planeación y desapareció relaciones internacionales, lo cual originó una reacción desfavorable, y seis meses más tarde, con la resolución 1131 de mayo de 1993, resurgió como División del Centro de Estudios Fiscales de la Dian, o sea, con pérdida de jerarquía. El relato aparece en “La fusión de Aduanas e Impuestos (II)”, **La República**, agosto 24/93.

La DIAN se reformuló en el decreto 1725 de julio 4 de este año donde no aparece relaciones internacionales. En respuesta a la pregunta pertinente, la DIAN informó que posteriormente, a través de la resolución 178 de agosto 12, se había establecido el Grupo Gestor de Asuntos Internacionales de la Oficina de Planeación. Se anota la aparente pérdida de jerarquía respecto a 1991.

La segunda iniciativa consistió en que la aduana formara parte del Consejo Directivo de Comercio Exterior. Se logró que lo fuera del Consejo Superior de Comercio Exterior establecido en la Ley 7/91.

Una tercera línea consiste en que la aduana integre las delegaciones encargadas de negociar acuerdos comerciales y de integración económica, lo cual era usual entre los países de la ALADI, en especial del Cono Sur. Se entiende que no se ha logrado.

*Divulgado en **La República**, noviembre 13 de 1997, pág. 6 A.

Por último, se ha sugerido la creación de un nexo entre la aduana y la Cancillería consistente en que haya funcionarios aduaneros en las Embajadas y Representaciones Permanentes más importantes en lo económico, político y comercial. Nada se ha obtenido. Los funcionarios podrían ayudar en la promoción comercial, establecer vínculos con las aduanas extranjeras, elaborar estudios de diversa índole y colaborar en el cumplimiento de compromisos adquiridos en los tratados.

Contar con oficinas de asuntos internacionales es lógico al pensar que las aduanas son organismos internacionales de facto y que la modernidad llegará por dicha vía.

Las acciones llevadas a cabo por las aduanas deben concordar con las políticas económica, de desarrollo y de comercio internacional. Ahora bien, la planeación y la concreción de políticas requieren el concurso de las entidades ejecutoras. En este sentido, la vinculación de la aduana al Consejo Superior de Comercio Exterior se espera que resuelva una deficiencia grave y prolongada. Un raciocinio similar se aplicaría a la participación aduanera en los acuerdos comerciales y de integración económica.

La relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, además de sus funcionalidad, ampliaría el horizonte de los funcionarios aduaneros y ello es útil en términos de la moralidad y la eficiencia.

Estas líneas hacen entendible la preocupación por el relieve de la función internacional en las aduanas. Costó mucho esfuerzo, a través de los años, comenzar a imponer este criterio en Colombia y la DIAN, independientemente de las intenciones de su actual administración, no se ha caracterizado, a lo largo de su trayectoria, por su fervor internacionalista en lo aduanero.

LA AMPLIACION ANDINA*

Debe existir una relación armónica y complementaria entre las aduanas y la integración económica. Las primeras pueden hacer que lo segundo sea fácil o complejo y no siempre las organizaciones latinoamericanas de integración le han puesto atención permanente y cuidadosa a las aduanas con la probable excepción única de la ALALC.

La tarea aduanera puede y debe fortalecer la integración. Un paso obvio es la prioridad en la Comunidad Andina donde se buscaría que las Aduanas Nacionales piensen y actúen como una sola, independientemente de sus identidades patrias.

La materia se trató en “Apuntes para las aduanas andinas”, **La República**, noviembre 22/93. Se propuso un modus operandi para lograr progreso: reuniones periódicas por temas y clases y categorías de los funcionarios, reuniones intersectoriales, intercambio de funcionarios, definición de terrenos de aproximación y decisión, cooperación técnica externa y horizontal, papel de los intermediarios, concreción de criterios específicos y generales, etc. La experiencia de la ALALC es pertinente.

Una área de singular énfasis, señalada en los “Apuntes...”, es la ampliación del designio de la internacionalización de la aduana colombiana al resto del Grupo Andino, es decir, el alcance insinuado en “La visión alternativa”, **La República**, octubre 27/97. Se utilizarían los mecanismos directo e indirecto comentados en “La tercera etapa”, **La República**, octubre 30/97. Esta idea conduciría a que el Grupo contara con una normatividad aduanera uniforme y acorde con la prevaleciente en las naciones y esquemas de integración de avanzada.

La propuesta se presentó a la administración Gaviria Trujillo en reunión sostenida, en noviembre de 1993, en el Palacio Presidencial. El relato aparece, por ejemplo, en el artículo “Homoginización aduanera andina”, **La República**, septiembre 21/94.

Se buscaba que dicha administración encauzara negociaciones tendientes a la aprobación de una Decisión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que le diera base jurídica a “la internacionalización aduanera”, según los delineamientos del esquema sugerido para Colombia. No se recibió respuesta alguna.

*Publicado en **La República**, noviembre 8 de 1997, pág. 4.

Además de la armonización normativa, conviene llegar a una situación similar en lo orgánico funcional y aquí, tal vez, surja una dificultad: el esquema DIAN dominante en Colombia. No es usual.

La armonización aduanera total es conveniente y sería, aunque un tanto compleja, más fácil que en otros frentes de la administración pública. La función aduanera es fundamentalmente técnica, posee marcos de referencia concretos y bien definidos y de origen internacional y, además, se orienta hacia la ejecución de políticas, o sea, las fases conflictivas de su determinación no le llegan.

La referida armonización aduanera total es necesaria cuando se avanza en la profundidad del modelo de integración económica. Se prevé que en la Comunidad Andina se abrirá paso la tendencia a contar con autoridades supranacionales, cual ocurrió en la Comunidad Europea. El frente aduanero se presta a tal evolución.

Es preciso, a esta altura, resumir lo que se espera de la DIAN:

- 1) El examen del contenido de las etapas tercera y cuarta del diseño propuesto sobre la internacionalización de la aduana colombiana.
- 2) El estudio de la posibilidad de extender el diseño a la Comunidad Andina.
- 3) Sería conducente, de resultar positivas las conclusiones del estudio, emprender la correspondiente promoción en la Comunidad y proponer el establecimiento de vínculos directo e indirecto con los Convenios de Valoración, Sistema Armonizado, Estambul, Nairobi y el que reemplace al de Kioto.

El esquema de la internacionalización aduanera podría cubrir, también, al resto de la América Latina y, en todo caso, serviría como marco de referencia para evaluar el grado de inserción de nuestros países en el ámbito aduanero mundial.

LA POSICIÓN DE LA DIAN EN 1996

EPOCAS PREDIAN Y DIAN*

Se distinguen dos períodos en la inserción de Colombia en el ámbito aduanero mundial y son el preDIAN y el correspondiente a la DIAN delineada en el decreto 2117 de 1992; este segundo lapso incluye a la administración aduanera Zarama por ser la autora del esquema respectivo.

El primer período comienza en 1980, finaliza en 1992 y el punto de partida se explica por el Tratado de Montevideo 1980 y la disponibilidad simultánea del Convenio de México. En este caso, desde 1985-86 se ha promovido un modelo sencillo y concreto, en especial a través de **La República**, tenido siempre en mente.

Las realizaciones de este momento se traducen en las Leyes 16 de 1989, 10 de 1992 y 7 de 1991. Por la primera se aprueba el Convenio de México, con la segunda el tratado de creación del Consejo de Cooperación Aduanera y la tercera cumple una antigua aspiración consistente en la obtención de un cupo, a la Aduana, en el hoy llamado Consejo Superior de Comercio Exterior. Se agrega el logro de una cuarta meta: el establecimiento de la Oficina de Asuntos Internacionales, en la Aduana Nacional, conjuntamente con la de Planeación.

Dicha oficina responde a la naturaleza de organismo internacional, propia de cualquier aduana, al ocuparse sólo de importaciones y exportaciones y de las materias conexas. Su inexistencia se debía al parroquialismo aduanero (reflejo del que caracteriza al país) que había puesto un muro de contención al reconocimiento de esta deficiencia y su solución.

Hasta aquí el momento preDIAN y antes de estudiar los hechos de la DIAN, en términos de nuestro modelo, conviene interpretar su entorno. En efecto, la fundación de la DIAN rompió la tradición de una organización independiente dentro del Ministerio de Hacienda, o sea, una realidad acogida en las naciones aduaneramente avanzadas.

Se pasó de una Aduana deficiente, en proceso de mejoría durante la gestión Villegas Echeverry, a otra casi inexistente, debilitada y lo que es más grave: con ruptura del equilibrio entre sus funciones con lo que floreció el contrabando, en particular con la decadencia de la parte represiva. El recurso de acudir a las empresas transnacionales de verificación o certificación es entendible a la luz de las flaquezas técnicas.

*Duvulgado en **La República**, agosto 14 de 1997, pág. 8 A.

Por otra parte, pareciera que se consideró innecesaria la presencia de la Aduana en épocas de apertura y libre comercio a más del aparente olvido de aspectos esenciales tanto aduaneros como del comercio internacional en general.

Para lo aduanero basta con señalar la eliminación inicial de la Oficina de Asuntos Internacionales en el decreto 2117/92 y el olvido de las normas internacionales como fuente de la normatividad doméstica, lo cuál se refiere al Convenio de Kioto y otros incluidos en la tercera etapa de la internacionalización aduanera.

Respecto al olvido de diversos aspectos del comercio internacional, cabe recordar el abandono inicial de la reglamentación sobre las muestras. Además el Ministro actual de Hacienda reconoció, en reunión con la Unión Intergremial Nacional, que la normatividad aduanera estaba demasiado influenciada por la tributaria.

Siempre hubo una alternativa, poco o nada costosa financieramente, a la DIAN y, además, sin el rasgo de la fusión, absorción o anexión (como se quiera llamar) que trajo tantos sinsabores: el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre la Aduana Nacional e Impuestos Nacionales dirigido y controlado por el gabinete del Ministro de Hacienda. Con tal mecanismo se habría logrado una aproximación al esquema vigente en las naciones de avanzada y de tal alternativa se informó, en privado, al Director Horacio Ayala, aparte de haberse formulado en público.

Santafé de Bogotá, D.C 07 NOV. 1996

Doctor

FELIPE JARAMILLO

No. 1007

Viceministro de Comercio Exterior

Ministerio de Comercio Exterior

Calle 28 No. 13 A- 15 piso 6

Ciudad

Ref. Oficio DNT-045 de 1995

Apreciado doctro Jaramillo.

En atención a su oficio de la referencia y a las comunicaciones de C-124-95 y C-129-95 de la Asociación Colombiana de Agentes de la Aduana – ASOCOLDA, donde plantean entre otros asuntos la posibilidad de adherir a la Convención sobre admisión temporal de mercancías con franquicia de derechos (Convención ATA), bajo la cobertura de un cuaderno ATA, auspiciada por la Organización Mundial de Aduanas - OMA, atentamente me permito informarle el resultado del estudio:

Para el análisis se tuvieron en cuenta comentarios y observaciones efectuadas por las siguientes entidades que mostraron interés en la mencionada Convención:

1. Organización Mundial de Aduanas – OMA
2. Consejo Superior de Cámaras de Comercio e Industria y Navegación de España
3. Cámara de Comercio de Bogotá
4. Proexport
5. Ministerio de Comercio Exterior
6. Subdirecciones DIAN: Jurídica, Operativa y Fiscalización.

Primero que todo es importante señalar algunas ventajas que supone el Sistema ATA, a saber:

1. Un desaduanamiento rápido mediante la simplificación de los procedimientos aduaneros.
2. Armonización de algunos procedimientos aduaneros a nivel internacional.
3. Una facilitación al comercio internacional.
4. Una rebaja de costos a las importaciones y exportaciones que el sistema contempla.

Sin embargo, una vez estudiados los diferentes conceptos primero de una forma individual y posteriormente por el grupo interdisciplinario de la DIAN (Subdirecciones Jurídica y Operativa y División de Asuntos Internacionales), se concluye que no es el momento propicio para que Colombia entre a adoptar el sistema de cuadernos ATA (Admisión temporal de mercancías con franquicia) por las siguientes razones:

1. Presenta inconvenientes operativos ya que no es muy clara la finalización del régimen (reexportaciones, declaración de abandono, destrucción o decomiso), según el caso, así como la utilización de las mercancías para los fines que fueron declaradas.
2. No es muy clara la efectividad de las garantías, falta régimen sancionatorio mínimo.
3. El control y manejo de las importaciones debe estar en cabeza de la DIAN.
4. No obstante haber adherido a la Convención 58 países, no lo ha hecho ningún país latinoamericano.
5. Analizada la legislación vigente en Colombia frente a lo estipulado en cada convenio de los que se deberán suscribir como complemento a la Convención ATA, de manera general, observamos que no es una prioridad a nivel aduanero ya que esta ofrece una reglamentación amplia y práctica en materia de importación temporal, así como un procedimiento relativamente ágil, lo cual hace innecesario el establecimiento de nuevos procesos y normas para un sector que ha funcionado sin mayores inconvenientes.

Cabe destacar el reciente Decreto 1177 de 1996 con el cual se estableció una nueva reglamentación de Zonas Francas Transitorias de carácter Comercial y de Servicios, donde contemplan en buena parte la importación temporal para ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional que revistan importancia para el comercio internacional del país.

- 5.1 La importación de muestras sin valor comercial, está reglamentada por la Resolución 10 de 1992 del Consejo Directivo de Comercio Exterior y no requiere licencia previa o registro de importación, pero se debe presentar declaración de importación y pagar los tributos aduaneros. En el evento de suscribir el Convenio de Muestras Comerciales y Material Publicitario del GATT, en el marco de la Convención ATA, se presentaría un posible sacrificio fiscal de \$728 millones aprox., según análisis efectuado por la División de Estudios Fiscales, cuadros adjuntos. Por lo tanto, en esta clase de importación no sería conveniente introducir modificaciones.
- 5.2 Para la exportación de muestras sin valor comercial, se aplica el Decreto 11 de enero 5 de 1988, que reglamenta este régimen, el cual asigna un cupo de US\$4.000 semestrales

por exportador y su reimportación no necesita registro, únicamente presentar una declaración simplificada. Las exportaciones realizadas por el Fondo de Promoción de Exportaciones-Proexport tienen las prerrogativas antes enunciadas y además no están sujetas a cupo.

- 5.3 La exportación temporal para reimportación en el mismo estado reglamentada por los artículos 279 y 280 del Decreto 2666/84 y el artículo 37 del Decreto 1909 de 1992 requiere declaración de exportación con identificación plena de las mercancías y se dará prelación a las exportaciones de estantes y muestras para ferias internacionales donde se promueva productos colombianos.

Si analizamos el impacto general que traería consigo la implantación del Sistema ATA en nuestro país, el efecto fiscal sería grande, puesto que la legislación colombiana consagra por violación o inobservancia de sus normas, multas que al hacerse efectivas generan recursos para la Nación. Es bien conocido el déficit fiscal por el cual atraviesan actualmente las finanzas públicas y con la puesta en marcha de Sistema ATA su deterioro se acrecentaría aún más pues dicho Sistema no contempla el cobro de impuestos y/o multas.

Cordialmente,

HORACIO AYALA VELA
Director de Impuestos y Aduanas Nacionales

Anexo: Oficios sobre antecedentes.

LA EPOCA DIAN (I)*

Se ha descrito el avance en la ejecución del modelo de internacionalización aduanera, en cuatro etapas intercambiables, promovido desde **La República** a partir de 1986.

El análisis se ha limitado básicamente a la época preDIAN definida por el lapso 1980-92 y se concluyó que la evolución mostró un saldo algebraico positivo. Por una parte, se lograron las Leyes 16 de 1989 y 10 de 1992, algo se obtuvo con la Ley 7 de 1991 y se estableció la Oficina de Asuntos Internacionales y de Planeación en la Aduana Nacional.

Lo negativo estuvo en la imposibilidad de conseguir la adhesión de Colombia a los Convenios de Kioto y Nairobi y no se habla del de Estambul porque, si bien se firmó en 1990, su vigencia empezó en 1993 y los colombianos no solemos apresurarnos en materias de vínculos fuera de las fronteras. Por supuesto existían los acuerdos individuales sobre importaciones temporales que después se integraron para conformarlo.

Por época DIAN se entiende, en los términos de estas líneas, el tiempo transcurrido entre los decretos 2117 de 1992 y 1693 de 1997. Se impulsó, de nuevo, el modelo referido y se reconoce el fracaso en lo relativo a la consecución de las metas perseguidas, en el marco temporal señalado, y que buscaban la consolidación del esquema global mediante adiciones a lo ya obtenido.

No le fue posible a la Asociación Colombiana de Agentes de Aduana (ASOCOLDA) alcanzar la ratificación de los pactos aduaneros multilaterales de Kioto, Estambul y Nairobi que definen lo esencial de la tercera etapa de la internacionalización aduanera. Con dicha fase se pretende la uniformidad con los estándares mundiales en cuestiones de procedimientos y criterios en la parte operativa de la actividad aduanera.

En efecto, el Gobierno Nacional no accedió a poner los tres tratados citados a consideración del Parlamento ni a plantear que se produjera una determinación conjunta del Grupo Andino en cuanto a implantar una vinculación en dos vías simultáneas: leyes de las repúblicas y Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

El modelo de la internacionalización aduanera le ha sido presentado a cada administración presidencial y aduanera, desde 1985, con énfasis en el segundo nivel. Cada vez que se falla,

*Dado a conocer en **La República**, agosto 29 de 1997, pág. 10 A.

en dicho nivel, se suspenden las gestiones directas y se reinician con los sucesores. Lo que nunca se interrumpe es la promoción de la idea a fin de estimular una aceptación gradual, en la comunidad, gracias a la familiaridad derivada de la reiteración.

El primer cese de la promoción, en la época DIAN, se explicó en el artículo “Convenios internacionales y la gestión aduanera” (**La República**, octubre 21 de 1994) y se refirió al dominio del Economista Pedro Nel Ospina. Vista la situación, con la óptica presente, luce curiosa la visión de la DIAN, en esos días, de hallarse Colombia en un estado comparable, en las relaciones aduaneras internacionales, al prevaleciente en las naciones más avanzadas.

El régimen del Presidente Samper no fue la excepción en cuanto a ensayos de aproximación. Por ejemplo, se solicitó, a través de la Unión Intergremial Nacional, al alto gobierno, la ratificación de los tres pactos multilaterales sin recibirse, hasta donde se entiende, respuesta de los distinguidos funcionarios.

Luego, también en 1996, se emprendió una acción complementaria, bajo la responsabilidad de ASOCOLDA, ante el Ministerio de Comercio Exterior. Este le consultó a la DIAN y, a fines del año pasado, de acuerdo con la tradición, el Ministerio obtuvo una contestación negativa por lo cual ASOCOLDA, en seguimiento de su costumbre, decidió no adelantar gestiones adicionales en tanto estuviera vigente la administración Ayala Vela. Se analizarán, en próxima ocasión, los puntos de vista de dicha administración.

LA EPOCA DIAN (II)*

La Asociación Colombiana de Agentes de Aduana y Asesores en Comercio Internacional (ASOCOLDA) realizó gestiones, en 1996, en pro de la adhesión de Colombia (y del Grupo Andino) a los Convenios de Kioto, Estambul y Nairobi. Tuvieron lugar ante el Ministerio de Comercio Exterior en vista de las bajas expectativas con la DIAN.

Esta contestó negativamente en oficio 1007, del 7 de noviembre de 1996, del que ASOCOLDA se enteró en enero del año en curso. Reconoció que se habían planteado “otros asuntos” pero, con indiferencia o displicencia, citó solo el Convenio ATA que tal vez se piense se contempla por vez primera. Con el presente escrito comienza el análisis de la posición sostenida por la DIAN en 1996.

La displicencia tiene antecedentes y se recuerda la primera ocasión. La integridad del designio de la internacionalización de la aduana colombiana se presentó en el Primer Foro Aduanero Nacional, el 20 de noviembre de 1986, bajo el auspicio de la Cámara de Comercio de Bogotá y el CUTMA. Enfrentó oposición cerrada y extinguida con el apoyo del Senador Luis Carlos Galán Sarmiento. Sin embargo, fue la única ponencia a la que no se refirió, en su discurso de cierre, el Director General de Aduanas de la época.

Las dificultades se resumen en “Por la internacionalización aduanera”, **La República**, septiembre 8 de 1992. No sorprende la ausencia de respuesta directa a la propuesta de ratificación de los tres convenios.

Puede compararse la actitud de la DIAN con los logros obtenidos. Se observan triunfos con las Leyes 16 de 1989 y 10 de 1992. Se notan éxitos parciales y significativos con la Ley 7 de 1991, la creación de la Oficina de Asuntos Internacionales y las Decisiones del Grupo Andino sobre el Código de Valor del GATT y el Sistema Armonizado; estos sucesos fomentan el deseo de seguir en la lid al verse que la indiferencia gubernamental se contrarresta, en el mediano y el largo plazos, al menos en parte. Los resultados le convienen al país.

Sobre Kioto. La Organización Mundial de Aduanas impulsa su reforma. Deberían conocerse los criterios del Gobierno Nacional y hemos sugerido ideas. El respaldo nuestro constante a este pacto data de 1985 y no es culpa nuestra la desvinculación de Colombia a la máxima síntesis de la comunidad aduanera internacional.

*Divulgado en **La República**, septiembre 5 de 1997, pág. 8 A.

Ahora el ATA. Se mencionó en “El Convenio de Estambul”, **La República**, julio 10 de 1997. Se firmó en 1961, rige desde 1963 y, pese a su vida propia, es uno de los anexos del citado Convenio. En realidad, es el principal de los antiguos pactos sobre importaciones temporales y, según la DIAN, cuenta con 58 Partes Contratantes. Se creó un documento aduanero con un sistema internacional de garantías y sustentado en experiencias previas. Lo apoyaron el GATT, el Consejo de Cooperación Aduanera, UNESCO y la iniciativa surgió de la Cámara Internacional del Comercio. La ratificación colombiana es liderada por la Cámara de Comercio de Bogotá.

Entre los adherentes aparecen integrantes de la Comunidad Europea y de la Cuenca del Pacífico como Australia, Nueva Zelanda, USA, Canadá, India, China, Japón, Corea, Malasia y Singapur. Como es usual, la América Latina muestra desinterés (excepto Cuba) que conviene erradicar y Colombia debe asumir el liderazgo. El ATA posee alcance mundial al agregar los afiliados africanos: Costa de Oro, Nigeria, Senegal, Africa del Sur, Argelia, etc.

LA EPOCA DIAN (III)*

En este escrito empieza el análisis de las reservas de la administración Ayala, en la DIAN, al Convenio ATA. Este facilita las importaciones temporales a partir de procedimientos comunes y mediante un cuaderno que hace las veces de documento aduanero y se cuenta con un sistema de garantías internacionales para satisfacción de las autoridades aduaneras domésticas.

ATA tiene vida propia pero, al mismo tiempo, es uno de los anexos del Convenio de Estambul. Como ente independiente, es el más difundido de los antiguos pactos multilaterales sobre importaciones temporales en la vigencia del extinto Consejo de Cooperación Aduanera hoy Organización Mundial de Aduanas. Hay una lista amplia de adhesiones por cualquier lado que se le mire: naciones avanzadas económicamente como las de la Comunidad Europea, vinculadas a la Cuenca del Pacífico en su parte asiática (Japón, tigres asiáticos, Asean, China) y en nuestro hemisferio (USA, Canadá), en fin, todos los continentes. Están presentes muchos de nuestros grandes socios comerciales así como alternativas futuras.

La vinculación al ATA es liderada, en Colombia, por la Cámara de Comercio de Bogotá y ASOCOLDA la apoya. Dicho respaldo se ha manifestado antes y después del Convenio de Estambul y la DIAN lo recuerda.

La Cámara produjo una obra explicativa y de promoción bajo el título **El Sistema ATA** publicada en enero de este año. Son más de doscientas páginas y ha divulgado, también, un resumen breve donde resalta la identificación del problema a resolver, las definiciones tanto de la importación temporal como del sistema y los cuadernos, el funcionamiento del esquema, las partes intervinientes, etc.

La DIAN acepta, de pasada, algunos de los méritos del sistema ATA y lo rechaza en términos de falta de claridad respecto a la finalización del régimen y de la efectividad de las garantías, el ser muy competitiva la legislación colombiana frente a la propuesta, el control estricto y total a cargo de la DIAN, los ingresos fiscales por sanciones y su sacrificio y la desvinculación latinoamericana. Todo esto hace, en concepto de la DIAN, que no sea el presente un momento oportuno para introducir el esquema. Por lo pronto se comentan algunos de los criterios de la DIAN.

*Publicado en **La República**, septiembre 12 de 1997, pág.6 A.

La posibilidad de implantar el modelo ATA fue estudiada conjuntamente por la Cámara y ASOCOLDA y se concluyó la factibilidad de hallar fórmulas de entendimiento preservando el ánimo de control de la DIAN por lo cual no era ni necesario ni entendible rechazar la idea, de inmediato y sin diálogo, como sucedió. Conocer una negativa es positivo en la medida en que sea detallada y tal tiende a ser el planteamiento gubernamental. Comienza a descorrerse el velo.

No es la primera vez que la autoridad aduanera colombiana encuentra defectos en los modelos internacionales por lo cual fija alternativas propias para nuestro territorio. Al respecto se reitera que las objeciones se den a conocer en los foros internacionales para beneficio de la humanidad y realce del prestigio colombiano.

Los pactos aduaneros multilaterales sobre aspectos operativos tienen larga data v.g. desde los años sesentas y setentas y cabe una pregunta: ¿cuándo será oportuno establecerlos? Es preocupante porque, en nuestro medio, la iniciación de la vigencia de las innovaciones aduaneras puede demorarse décadas enteras.

Adujo el Director Horacio Ayala que la indiferencia, en América Latina, hacia el Convenio ATA, hace aconsejable su rechazo y la generalización de este criterio inquieta en grado sumo. Por el contrario, en nuestra opinión, tal indiferencia es una circunstancia favorable para tomar el liderazgo regional, con decisión, porque no debemos contribuir a mantener el retraso aduanero.

LA EPOCA DIAN (IV)*

Comenzó el análisis de las observaciones adversas de la administración aduanera, encabezada por el doctor Horacio Ayala, al Convenio ATA. La primera parte finalizó con la manifestación del desacuerdo respecto a la posición de dicha administración de rechazar la ratificación del texto ATA en solidaridad con la indiferencia mostrada por la América Latina y, en este punto, se reinicia la crítica.

Tal indiferencia debe combatirse mediante el ejercicio de un vigoroso liderazgo colombiano. Dicho liderazgo se ha practicado en el pasado, lo cual se comprueba en el artículo “Acontecimientos recientes en la cooperación entre las aduanas latinoamericanas” publicado en los números 346 y 347 de la revista española **Aduanas** correspondientes a octubre de 1984 y enero de 1985 respectivamente.

Ahí se demuestra que la delegación colombiana ante la ALALC/ALADI jugó un papel importante en la conformación del Convenio de México, en su trámite en la Primera Reunión de Directores de Aduana de la América Latina, en su consideración inicial en el marco del Tratado de Montevideo 1980 y en su separación final de dicho marco en vista de la actitud negativa de la Secretaría General de la ALADI.

Es pertinente recuperar el liderazgo y, en tal sentido, caben tanto la extensión del designio de la internacionalización de la aduana colombiana a la Comunidad Andina y la América Latina como la celebración de seminarios regionales con sede en nuestro país, bajo el auspicio de la Organización Mundial de Aduanas, sobre los Convenios de Kioto, Nairobi y Estambul y recuérdese que ATA forma parte del último.

Sería posible, con esta clase de acciones, romper el aislamiento latinoamericano y acentuar el carácter mundial de dichos pactos multilaterales. La ausencia de la América Latina obstaculiza el logro del carácter indicado.

¿Por qué el énfasis e insistencia en el ángulo internacional? Parece no existir una conciencia clara, en Colombia, de ser las Aduanas Nacionales, pese a su inserción en la burocracia gubernamental, organismos internacionales de facto. Esto se desprende al ocuparse en importaciones, exportaciones, materias conexas y originarse normatividad en acuerdos

*Divulgado en **La República**, septiembre 19 de 1997, pág. 8 A.

aduaneros multilaterales, pese a que en Colombia solemos alejarnos de ellos. Un corolario lógico de lo anterior consiste en la necesidad de contarse, en las Aduanas Nacionales, con unidades operativas formales encargadas de los asuntos internacionales.

Una anécdota al finalizar. Se tuvo la oportunidad de escuchar a la doctora Olga Lucía González en el reciente Foro sobre “La nueva política de comercio exterior” auspiciado por **La República** y al que ASOCOLDA respaldó decididamente.

La conferencista explicó amplia y minuciosamente el tránsito a la DIAN y al decreto 1909 de 1992 y la ilustración proporcionada fue exhaustiva. Se comentó, con pesar de nuestra parte, la total omisión, en el proceso descrito, del aporte de las aduanas de avanzada en el ámbito internacional porque, en nuestro concepto, la modernización y tecnificación plenas de la aduana colombiana requieren el aprovechamiento de la experiencia acumulada en los centros de excelencia en el mundo aduanero.

Por supuesto, dejamos constancia de ser válido acoger los frutos positivos de los logros domésticos en otros frentes pero el aporte aduanero internacional es esencial y determinante y no debe descartarse en manera alguna.

LA EPOCA DIAN (V)*

En escritos anteriores se han analizado objeciones formuladas por la DIAN en carta No.1007, del 7 de noviembre del año pasado, dirigida al Ministerio de Comercio Exterior, en relación con el Convenio ATA. Este texto se ocupa en volver sencillas las importaciones temporales mediante un cuaderno que hace las veces de documento aduanero complementado con un esquema de garantías y de simplificación y uniformización de trámites.

El mencionada Ministerio transmitió una inquietud de la Asociación Colombiana de Agentes de Aduana y Asesores en Comercio Internacional (ASOCOLDA) consistente en la eventual adhesión de Colombia (y también del Grupo Andino) a tres pactos aduaneros multilaterales denominados de Kioto, Nairobi y Estambul y, por cierto, ATA es un anexo del citado en último término.

La respuesta, en consecuencia, posee la peculiaridad de ser demasiado parcial y no coincidir cabalmente con la inquietud expresada. Sin embargo, se la examinó con atención y seriedad porque, de todas maneras, permite el progreso en el discernimiento de una posición (ubicada en 1996) calificable como adversa a las relaciones aduaneras internacionales, al menos bajo el marco de la tercera fase de un designio en cuatro etapas intercambiables difundido, desde **La República**, a partir de 1986. Afortunadamente, la actual administración de la DIAN se muestra receptiva al examen del designio completo de la internacionalización de la Aduana colombiana.

Restaría por estudiar los dos argumentos finales esgrimidos por la DIAN, en 1996, y nos concentraremos en el primero que, en nuestro lenguaje e interpretación, podría definirse como sigue: no conviene la vinculación al esquema ATA porque el equivalente colombiano es competitivo. En otras palabras, el mecanismo similar vigente en Colombia es comparable al concretado en el modelo internacional y la DIAN realiza un ensayo relativamente sistemático, a través de ejemplos, para demostrar su afirmación.

Nuestra reacción inicial es de complacencia por dos motivos. En primer lugar, nada es más grato que entender de la cercanía propia y autóctona a tal modelo y, en segundo término, y mucho más importante, porque permitiría, en principio, el diálogo y el movimiento hacia la adopción del consenso mundial. Esta senda es aconsejable en aras de la deseable armonización efectiva de los regímenes aduaneros requerida para el desenvolvimiento del comercio

*Publicado en **La República**, septiembre 26 de 1997, pág. 8 A.

internacional, la tendencia a la apertura y la competencia y la promoción de la integración económica.

La DIAN podría (y debería) hacer partícipe a la comunidad aduanera internacional de los aportes positivos que mejoren el sistema ATA, lo cual podría traducirse en modificaciones al Convenio no solo ATA, sino al global de Estambul. Para ello, sin embargo, es preciso el diálogo y, además, tener la certeza del conocimiento de la experiencia y del modus operandi imperante en las naciones que han acogido el esquema ATA y todo lo dicho puede llevarse a cabo, sin dificultades, de contarse con buena voluntad.

Agrada que la DIAN cite, como uno de los ejemplos válidos existentes en el país, el caso de las importaciones de las muestras sin valor comercial. Este aspecto se omitió en el decreto 1909 de 1992 y su necesidad fue materia de diversos foros y planteamientos gremiales (inclusive personales) y un recuento breve se hace en el artículo “Muestras sin valor comercial”, **La República**. Junio 16, 1993.

En resumen, si la DIAN considera que las importaciones temporales reciben, en Colombia, un tratamiento comparable al fijado en la Organización Mundial de Aduanas, lo entendible sería el impulso hacia la convergencia y no el aislamiento formal respecto a la normatividad internacional y con base precisamente en la alegada existencia de los avances colombianos similares. Vale la pena estudiar la opción de convergencia sugerida en estas líneas.

LA EPOCA DIAN (VI)*

Empieza, en este escrito, el estudio de la última objeción señalada por el doctor Horacio Ayala, Director de la DIAN, en carta 1007, del 7 de noviembre de 1996, en relación con importaciones temporales y el Convenio ATA en particular. Es aconsejable acudir al procedimiento de escoger apartes de dicha misiva y se comienza por el relativo a las muestras comerciales y material publicitario: "...se presentaría (de suscribirlos) un posible sacrificio fiscal de \$728 millones aproximadamente, según análisis efectuado por la División de Estudios Fiscales, cuadros adjuntos".

Luego se transcribe el párrafo de cierre de la carta mencionada: "Si analizamos el impacto general que traería consigo la implantación del Sistema ATA en nuestro país, el efecto fiscal sería grande, puesto que la legislación colombiana consagra por violación o inobservancia de sus normas, multas que al hacerse efectivas generan recursos para la Nación. Es bien conocido el déficit fiscal por el cual atraviesan actualmente las finanzas públicas y con la puesta en marcha del Sistema ATA su deterioro se acrecentaría aún más pues dicho sistema no contempla el cobro de impuestos y/o multas".

Un tercer elemento de juicio se extrae de la obra **Estructura Económica Colombiana** (octava edición en 1997), del doctor Gilberto Arango Londoño, cuadro 18.1 "ingresos del Gobierno Nacional central", pág. 359. La atención se concentra en el renglón sobre tasas y multas que pasa de \$13.083 millones de pesos corrientes, en 1990, a \$439.713, en la misma unidad monetaria, en 1997. El autor estima el crecimiento anual promedio en 57.2 por ciento.

Las citas transcritas de la correspondencia de la DIAN con el Ministerio de Comercio Exterior, tomadas por sí mismas, inducen a pensar en lo determinante, en Colombia de las motivaciones fiscales, inclusive a nivel de multas, para concretar la adhesión a los pactos multilaterales que buscan la armonización mundial en el entendimiento y ejecución de los regímenes aduaneros. Este relieve es excesivo y merece debate.

Las cifras mostradas por Arango Londoño, pese a no estar desagregadas, tienden a confirmar las observaciones sobre las multas contenidas en la carta de la DIAN.

Se indica que las importaciones temporales son una realidad en el comercio internacional, en

*Divulgado en **La República**, octubre 4 de 1997, pág. 8 A.

su esencia existe la posibilidad de ausencia de pagos de impuestos arancelarios (cuando ocurre la reexportación) y el sistema no es una vía de escape a las multas: en efecto, cubre las penas por el incumplimiento de términos contractuales y por causas de fraude, contravención o abuso de acuerdo con el convenio de 1961, artículo 6, párrafo I y el artículo 15 en su orden. Este último establece, también, que las autoridades aduaneras contarían con la colaboración de las asociaciones garantes.

LA EPOCA DIAN (VII)*

Del oficio 1007, del año pasado, dirigido por la DIAN al Ministerio de Comercio Exterior, se deduce que una razón para rechazar el Convenio ATA reside en un probable sacrificio fiscal. Parecería que todo depende de la posibilidad de aplicar o no multas. La aceptación del Convenio sería consecuencia de lo primero. La negación se derivaría de lo segundo. Preocupa lo anterior debido a los acuerdos sobre importaciones temporales promovidos por la UNESCO en aras de eliminar los obstáculos aduaneros a la libre circulación de ideas.

Se mencionaron, en el artículo anterior, apartes del Convenio ATA original de 1961 que aliviarían el temor de la DIAN sobre la imposibilidad de cobrar multas. Ahora se acude al texto de Estambul del que ATA es su primer anexo.

En el subtítulo “Infracciones”, artículo 20, numeral 1, aparece el siguiente pronunciamiento: “Cualquier infracción a lo dispuesto en el presente Convenio expondrá al infractor, a las sanciones previstas por la legislación de la Parte Contratante”.

De todos modos, es claro que la DIAN tiene el derecho y la obligación de examinar todo lo que estime pertinente del Convenio ATA y de cualquier otro pacto aduanero multilateral. Debería conocer cómo funciona en otros países, evaluar dicha experiencia, resolver las dudas y, de justificarse, proponer cambios a la comunidad aduanera internacional.

El análisis comparativo internacional sería más fácil de haberse llevado a cabo, con plenitud, la cuarta etapa de la internacionalización consistente en adecuar la Aduana Nacional para la relación externa. Dicha etapa incluye un nexo especial entre la Aduana y la Cancillería, según el cuál habría funcionarios aduaneros en las Embajadas y Representaciones Permanentes más importantes en lo económico, político y comercial. Estos funcionarios prepararían, entre otras cosas, estudios diversos.

No solo interesa la ratificación del Convenio ATA, sino de otros para que Colombia participe en el esfuerzo de coordinación, cooperación y armonización que adelanta la comunidad aduanera internacional. Causa pesar el fracaso observado con la DIAN y de antes. Llama la atención, dentro de los restantes pactos, el de Kioto y se hace abstracción de su próxima revisión.

*Publicado en **La República**, octubre 9 de 1997, pág. 8 A.

Uno de los anexos más importantes de Kioto es el relativo a las infracciones por el alcance de sus disposiciones: debe existir una relación entre la severidad de la sanción y la gravedad de la falta, no se deben sancionar los errores de buena fe y se dan ejemplos taxativos para la declaración de valor; tampoco deben sancionarse las infracciones resultantes de “fuerza mayor o de otras circunstancias independientes de la voluntad de la persona interesada...”.

Tales criterios deben considerarse en el diseño de los regímenes sancionatorios, incluyendo el implícito en el artículo 20, numeral 1 del Convenio de Estambul.

LA EPOCA DIAN (VIII)*

Se han analizado los ángulos puntuales de la carta 1007 de la DIAN, de noviembre 7 de 1996, dirigida al Ministerio de Comercio Exterior, en que se descarta la adhesión al Convenio ATA. Ahora se comentan sus corolarios, aunque cabe recordar que los planteamientos, a nombre de la Asociación Colombiana de Agentes de Aduana y Asesores en Comercio Internacional (ASOCOLDA), se referían a la ratificación de los Convenios de Kioto, Nairobi y Estambul y que ATA es solo un anexo del último.

En primer término, Colombia dependerá menos y menos del impuesto de aduana con lo cual se dificultará dicha vía para la solución de las crisis fiscales. La posición de este recurso, en el total de los tributarios, se ha minado con los gravámenes al ingreso y al consumo y maestros antiguos como Abel Cruz Santos, en su obra **Finanzas Públicas**, nos recuerdan instancias en que ocupaba el sitio de primacía. Contribuye, además, la vinculación de nuestro país a procesos de integración económica y de intercambio comercial donde el asunto inicial negociado es la rebaja de los aranceles. El mundo tiende al libre cambio y seguirá la onda descrita.

En segundo lugar, existe otra tendencia mundial a la cual se resiste Colombia y se la obliga a seguirla frecuentemente a la fuerza. La raíz del problema se encuentra en nuestra inclinación al aislamiento del que comenzamos a salir con los Presidentes Barco y Gaviria.

En el mundo se adoptan reglas de conducta, cuyo seguimiento es requisito para la consideración como buen miembro de la comunidad internacional. El irrespeto podría traducirse en sanciones. Esa resistencia colombiana se ha observado en la extradición de los nacionales por el narcotráfico y en las derivaciones de los derechos humanos en el fuero militar. El doctor Vicente Giordanelli, exdirector del INCOMEX, se refirió, en el Seminario de **La República**, sobre La Nueva Política de Comercio Exterior, en septiembre, a las adversas consecuencias previsibles en las cuestiones ambientales.

En suma, nos veremos obligados a aceptar reglas impuestas por la comunidad internacional. Esta no fuerza la ratificación de los Convenios de Kioto, Estambul y Nairobi pero puede llegar tal situación de fundarse el esquema ALCA impulsado por USA.

La desatención actual a tales pactos multilaterales se traduce en falta de eficiencia aduanera

*Divulgado en **La República**, octubre 21 de 1997, pág. 6 A.

interna y ese es solo un problema nuestro. Dicha reticencia es otra prueba de nuestra inclinación al aislamiento internacional.

En último término, la ratificación de los pactos multilaterales se convertirá en una camisa de fuerza para la DIAN y tal sería el precio del ajuste a las normas y prácticas internacionales. Se disminuirían las capacidades de maniobra y de improvisación con el consiguiente refuerzo de la seguridad jurídica.

Es elogiable el surgimiento de las tendencias contempladas y, ojalá, vengan otras igualmente estrictas y obligantes v.g. sobre el funcionamiento permanente del mecanismo de los precios y de las condiciones de competencia en los mercados en que las universidades pueden realizar una ambientación adecuada mediante programas de estudio e investigación en sus Facultades de Economía.

Estas líneas finalizan con la exhortación a la DIAN de unirse al esfuerzo de cooperación y armonización que inspira la Organización Mundial de Aduanas y, así mismo, a que lidere el correspondiente movimiento en la América Latina.

ANEXOS

EL CONVENIO DE ESTAMBUL*

En 1985-86 comenzó la promoción de la internacionalización de la aduana colombiana. Su tercera etapa se refiere a la adhesión a los pactos multilaterales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y eran los siguientes en cuanto a importaciones temporales: contenedores, muestras comerciales (carnets ECS), bienestar de gente de mar (41), embalajes (37), material profesional (52), mercancías para exposiciones y ferias (57), carnet ATA sobre admisión temporal de bienes (56), material científico (56) y material pedagógico (38). Se concretaron entre 1955 y 1972.

El Convenio de Estambul se refiere a la importación temporal, se firmó en 1990 y rige desde 1993. Se explica por la insatisfactoria multiplicidad y dispersión de los acuerdos vigentes y los nuevos casos que surjan en el futuro. Buscan extremar la simplificación en que el título de la importación temporal reemplaza a los documentos aduaneros y el esquema cuenta con garantías globales respaldadas internacionalmente.

Al recordar el Convenio de Kioto, los trece anexos del Convenio de Estambul corresponden a otros tantos regímenes aduaneros de importación temporal y sus denominaciones rememoran varios de los ya enunciados: títulos de importación temporal (cuadernos ATA y cuadernos CPD sobre mercancías y medios de transporte respectivamente), exposiciones y ferias, material profesional, contenedores y embalajes, mercancías importadas en el marco de una operación de producción, finalidades educativas y científicas o culturales, viajeros y propósitos deportivos, propaganda turística, tráfico fronterizo, fines humanitarios, medios de transporte, animales y, así mismo, suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación.

Se observa el aumento en el número de situaciones. Se combinan contenedores y embalajes. El carnet ECS le cede el paso definitivamente al ATA y viene una digresión. En el decreto 1909 de 1992 se desconoció originalmente la realidad de las muestras.

El Convenio de Estambul contaba con nueve Partes Contratantes en 1995. Solo cinco de sus anexos estaban en vigor al ser ratificados por cinco países: carnets ATA y CPD, exposiciones y ferias, material profesional, propósitos educativos y científicos o culturales y, por último, viajeros y fines deportivos.

*Publicado en **La República**, julio 10 de 1997, pág. 8 A.

Pese a lo magro de tales estadísticas, el Convenio de Estambul tiene gran futuro. Primero, no se le ha dado un impulso comparable al del Código de Valor del GATT o el Sistema Armonizado. Segundo, es significativa la adhesión a varios de los acuerdos originales, según se deduce de las cifras previas entre paréntesis.

La participación latinoamericana es casi nula, lo cual deja que desear respecto a la inserción regional en el medio aduanero mundial. En la serie detallada, Cuba aparece cuatro veces y una Argentina, Chile y México.

En relación con Colombia, se sugiere adelante la promoción de la vinculación latinoamericana al Convenio de Estambul, mediante la celebración de un seminario de la OMA en nuestro país; la Cámara de Comercio de Bogotá, en vista de su interés en implantar el cuaderno ATA, podría emprender gestiones coadyuvantes frente a la Cámara de Comercio Internacional. Por supuesto, conviene que Colombia integre el Comité Administrativo del pacto multilateral comentado (posible pese a no ser Parte Contratante) y, en verdad, la idea del seminario podría extenderse a los textos de Kioto y Nairobi.

ADHESION AL CONVENIO DE ESTAMBUL*

Hemos recomendado que Colombia se convierta en Parte Contratante de este pacto multilateral y nunca hubo respuesta. En realidad, desde que la DIAN es DIAN, no hemos escuchado acuerdo alguno con las propuestas de vinculación de Colombia a los convenios internacionales sobre los diversos aspectos operativos respaldados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). No estamos solos ante este acto de indiferencia compartido con la Asociación Colombiana de Agentes de Aduana (ASOCOLDA) y la Unión Intergremial.

Mencionemos algunos antecedentes. En el artículo “La Internacionalización de la Aduana” divulgado en **La República**, octubre de 1986, en cinco entregas, expusimos un esquema compuesto por cuatro etapas intercambiables, para la inserción de nuestro país en el ámbito aduanero mundial y nos ocupa ahora su tercera fase dentro de la cual se ubica el Convenio de Estambul. Este no existía en 1986, se firmó el 26 de junio de 1990 y entró en vigor el 27 de noviembre de 1993 y condensa los pactos vigentes previamente sobre importaciones temporales.

En consecuencia, antes de 1990 y 1993 sugerimos se examinara la posibilidad de ratificar ocho pactos y era así porque el relativo a muestras comerciales cesó como texto independiente.

Los acuerdos anteriores se formalizaron entre 1955 y 1972, siguen vigentes por separado, según entendemos, y constituyen anexos del Convenio de Estambul en cantidad total de trece debido a la adición de otros: títulos de importación temporal (cuadernos ATA y cuadernos CPD sobre mercancías y medios de transporte respectivamente); exposiciones, ferias, congresos o manifestaciones similares; material profesional; contenedores, paletas, embalajes, muestras y otras mercancías importadas en el marco de una operación comercial; mercancías importadas en el marco de una operación de producción; finalidades educativas y científicas o culturales; viajeros y propósitos educativos; propaganda turística; tráfico fronterizo; fines humanitarios; medios de transporte; animales; y así mismo, suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación.

El Convenio de Estambul tiene un gran futuro y el primer indicador es constituido por las adhesiones a los pactos originales por separado. Cuatro de ellos han sido ratificados por más de cincuenta países: material profesional; mercancías para exposiciones y ferias; carnet ATA; y

*Apareció inicialmente en la revista **Intercambio**, de Cali, órgano de ADICOMEX, núm. 61, octubre-noviembre de 1997, pág.20. Se reprodujo, en **La República**, el 20 de diciembre de 1997, pág. 5.

material científico. Al menos en uno se sobrepasa de cuarenta la cantidad de adherentes: bienestar de las gentes de mar y en dos hay un acercamiento al límite indicado: embalajes y material pedagógico.

Había nueve países ratificantes plenamente al año y medio de iniciada la vigencia del Convenio y aparecen Australia, China y Hong Kong, o sea, integrantes de la Cuenca del Pacífico, inclusive de la parte asiática que puede y debe ser una de las perspectivas principales de Colombia en el siglo XXI. El grupo de los nueve incluye a Suiza y Australia.

Además, es de gran interés la lista de las naciones en que, a la misma fecha, estaba pendiente la ratificación: Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, el Reino Unido y la Comunidad Europea. La eventual participación formal de la comunidad es significativa en un grado sumo.

A lo anterior agréguese dos consideraciones decisivas para quien escribe. La primera consiste en la ocasión de inspirar un movimiento de liderazgo en América Latina. La segunda reside en lograr que nuestros países se introduzcan definitivamente en la modernidad procedimental y de criterios, se actúe como en las latitudes aduaneras de avanzada y se corte la capacidad de improvisación caprichosa de las autoridades aduaneras. Al fin de ser completamente explícito, en la segunda razón se tiene en mente la situación colombiana.

EL CONVENIO DE KIOTO (I)*

El Convenio de Kioto de 1973 sobre simplificación y armonización de los regímenes aduaneros es el máximo logro del extinto Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) en la búsqueda de armonía en criterios y procedimientos.

Sorprende observar, puesto que abogamos por la adhesión al mismo desde hace muchos años, que Colombia estuvo muy cerca del mencionado instrumento jurídico. En efecto, fue el modelo en que se inspiró el Código de Aduanas de la administración Poveda Alfonso, es decir, el decreto 2666 de 1984. Sin embargo, sus sucesores desvertebraron gradualmente el citado Código y, a fines de 1992, hubo un quiebre completo y se acabó la conexión normativa con la modernidad.

Se arguyó que el Convenio no era adecuado para la época, se podía mejorarlo y, en verdad, su artículo dos permite el refinamiento mayor al diseñado en sus anexos. Sin embargo, tal relato es incompleto. La administración aduanera del momento se mantuvo en el aislamiento internacional respecto al pacto multilateral comentado y alteró el corolario, o sea, el Código, más no la fuente.

Debió sugerir dicha administración la adhesión al Convenio de Kioto e impulsar su modificación desde adentro y tal posición no era una quijotada. Sus planteamientos se habrían aplaudido de orientarse a cambios aduaneros positivos, aunque habrían enfrentado previsibles reservas internacionales de limitarse a la incorporación de conceptos propios del derecho tributario interno de Colombia, opuestos a la rica normatividad aduanera plasmada en tratados fruto de una gestación prolongada caracterizada por el consenso.

Propuestas

Seamos más concluyentes: la Organización Mundial de Aduanas (OMA), heredera del CCA, incluyó la reforma del Convenio de Kioto en el plan estratégico elaborado en 1995 como culminación de un movimiento originado antes de 1992. Por lo dicho, se confirma que Colombia habría sido escuchada de formular sugerencias válidas en el terreno aduanero porque habría coincidido con la onda prevaleciente.

*Inicialmente se divulgó, en **El Colombiano**, de Medellín, el 25 de agosto de 1996. Se reprodujo en **La República**, en noviembre 19 de 1997, pág. 6 A.

Nuestro país debe ofrecer propuestas en relación con la revisión del Convenio de Kioto y puede hacerlo pese a no ser Parte Contratante y recomendamos la adhesión por las razones indicadas a continuación.

Primero, aunque date en 1973, su formulación actual permitirá mejoras sensibles, en 1996, para nuestro país. Segundo, se tiene más autoridad para promover cambios al estar adentro y no afuera. Tercero, pondríamos las innovaciones en práctica, de inmediato, y estaríamos actualizados con la manera en que se hacen las cosas en el mundo aduanero avanzado. Cuarto, atenderíamos el clamor universal en pro de la ratificación del convenio expresado en las reuniones internacionales y por organismos como la Cámara de Comercio Internacional. Quinto, una causa netamente colombiana. La Ley 6 de 1971, o Ley Marco de Aduanas, dispone que la normatividad aduanera nueva debe examinar las fuentes internacionales y, al notarse que tal conducta no se traduce en su adopción, se concluye la conveniencia de ensayar otra vía: la fuerza contractual derivada de la calidad de Parte Contratante de los pactos aduaneros multilaterales respaldados por la OMA, en general, y el de Kioto en particular.

EL CONVENIO DE KIOTO (II)*

Se firmó en 1973 y se refiere a la armonización y simplificación de treinta y un regímenes aduaneros en otros tantos anexos, aparte de un cuerpo principal. Lo último cubre el preámbulo, cinco capítulos y diecinueve artículos y es de ratificación forzosa.

Los anexos contienen, en principio, introducción, definiciones, normas, prácticas recomendadas y notas. El sentido de las categorías citadas en segundo, tercer y cuarto términos es obligante. Las normas rigen de inmediato, las prácticas se volverán normas algún día y ambas pueden ser objeto de reservas eliminadas a la larga. La introducción y las notas carecen de fuerza legal.

En esta ocasión se proporciona argumentación en pro de la adhesión del Convenio de Kioto mediante el análisis de algunos de los anexos en que, entre paréntesis, aparece su código.

Lo relativo a las infracciones (H.2). Como norma se enuncia una perogrullada olvidada en Colombia: la severidad de la sanción depende de la gravedad de la falta. Como práctica recomendada se habla de ausencia de sanción por los errores de buena fe y se definen taxativamente ejemplos para la declaración de valor y, así mismo, para las infracciones por fuerza mayor o circunstancias fuera del control del interesado. Se recomiendan multas menores, siempre que no haya intento de fraude, y se citan casos incluido el de las indicaciones inexactas. La responsabilidad del declarante se reduce al ser informado deficientemente y vale la pena examinar las facultades y poderes existentes en el modelo para las autoridades aduaneras. Los infractores deben ser enterados de la magnitud e interpretación de su acto.

Como norma, las informaciones de las autoridades aduaneras (G.I) abarcan los planos general y específico, deben darse sin dificultad y gratis. Suelen darse clasificaciones arancelarias con carácter vinculante y algo similar respecto al valor. También como norma, los terceros no deben recibir información privada o confidencial. Otros campos usuales de divulgación son los derechos e impuestos aplicables, origen, principios y procedimientos y guía en la escogencia del régimen.

Las relaciones entre la Aduana y terceros (G.2) cubre a los Agentes de Aduana. El trato debe ser igualmente favorable para el tercero o el interesado directo que adelanten operaciones

*Inicialmente apareció en **El Colombiano**, de Medellín, el 26 de agosto de 1996. Luego se reprodujo, en **La República** en noviembre 17 de 1997, es decir, la entrega (II) se dio a conocer primero que la (I).

aduaneras y con fuerza de norma. Los terceros deben demostrar que pueden actuar a nombre de otros. Las garantías de los terceros para responder por la regularidad de las operaciones es una práctica recomendada, su monto no debe ser exorbitante y la selección entre las modalidades debe dejarse al interesado. Las aduanas pueden negarse a trabajar con un tercero y se sugiere la aceptación de un recurso.

Los Agentes de Aduana pueden actuar como personas naturales o jurídicas y no se dispone que el agenciamiento debe hacerse solo a través de las segundas y nada se dice sobre la clase de éstas o su capitalización.

El drawback (E.4) es la alternativa al Cert. El recurso aduanero (H.1) fue materia de tesis de grado y se detectó que, en Colombia, se encuentran los factores del régimen de Kioto dispersos en varias regulaciones. Conviene la síntesis.

Se concluye que el Convenio de Kioto, aún en su versión de 1973, mejoraría la actividad aduanera en Colombia. Impulsa, además, la transparencia y no solo por el anexo G.1, sino por el artículo, en cada anexo, con fuerza de norma, sobre la adopción de las medidas informativas conducentes al buen suceso en su aplicación.

Colombia debe adherir al Convenio de Kioto y participar en su revisión coordinada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y se sugiere que la ratificación obligatoria de los anexos pase de uno a tres o cinco. Por último, a mediados de 1995, el Convenio contaba con 58 Partes Contratantes y cinco anexos no entraban en vigor todavía. La América Latina brillaba por ausencia.

KIOTO, ESTAMBUL Y NAIROBI (I)*

En 1985-86 se sugirió que Colombia ratificara los Convenios de Kioto y Nairobi firmados en 1973 y 1977 respectivamente y, así mismo, la serie correspondiente a las importaciones temporales que auspiciaba el desaparecido Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y se concretaran entre 1955 y 1972. Estos últimos, conjuntamente con otros de la misma naturaleza, se agruparon, en 1990, en el Convenio de Estambul, como anexos. En consecuencia, los planteamientos recientes recomiendan la adhesión a los tres pactos multilaterales distinguidos con nombres de ciudades en que los apéndices integrantes del trío son instrumentos diferenciados.

Conviene delimitar el alcance de cada texto. Kioto se refiere a los criterios y procedimientos sobre los regímenes aduaneros, en general, bajo condiciones de legalidad y eficiencia. Estambul apunta en la misma dirección en relación con las importaciones temporales y algunos de sus casos se tratan en Kioto. Nairobi cubre el frente de las infracciones aduaneras, incluyendo el narcotráfico, o sea, se enfoca a contrarrestar el comercio internacional irregular.

Kioto inspiró el Código de Aduanas de la administración Poveda Alfonso, es decir, el decreto 2666 de 1984. Sin embargo, dicha norma comenzó a modificarse con su sucesor inmediato y, en el Foro Aduanero Nacional de 1993, se observó que el Convenio no era acogido por la autoridad aduanera. La causa era loable: introducir mejoras en Kioto mediante cambios en el decreto 2666/84. Nunca se consideró otra opción: ratificar a Kioto y proponer reformas de cara a la comunidad internacional que se beneficiaría con los aportes colombianos.

Nairobi tiene una trayectoria peculiar en nuestro medio. Se usó como modelo, en la ALALC, para configurar el Convenio de México, aprobado a través de la Ley 16 de 1989, que consagra la cooperación entre las aduanas latinoamericanas (con la vinculación de las de España y Portugal) no solo en materia de infracciones, sino en los aspectos técnicos y administrativos. El texto original de Nairobi (considerablemente ampliado) se incorporó en el de México. Se agrega que el modelo tiene una perspectiva mundial en tanto que la del corolario es regional.

No existen nexos, en Colombia, tan evidentes respecto al texto de Estambul, excepto que algunos de sus temas se tratan en la normatividad colombiana.

*Divulgado en **La República**, julio 22 de 1997, pág. 6 A.

Previo a lo anterior, se indica que, en la vigencia de la DIAN, no le ha sido posible a la Asociación Colombiana de Agentes de Aduana (ASOCOLDA) convencer al Gobierno Nacional acerca de poner los pactos de Kioto, Estambul y Nairobi a consideración del Parlamento. Inclusive, en este momento, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sucesora del CCA, impulsa la elaboración de la segunda versión de Kioto y, ojalá, el empeño infructuoso de adhesión no coincida con la preparación de la tercera.

El fracaso en la gestión directa con la DIAN indujo, a fines de 1996, el ensayo de otra vía gubernamental. En consecuencia, se propuso al Ministerio de Comercio Exterior la ratificación de los Convenios de Kioto, Estambul y Nairobi y la iniciativa contaba con el respaldo de la Unión Intergremial.

El Ministerio consultó a la DIAN que conceptuó negativa y parcialmente sobre Estambul, para nada se refirió a los otros pactos y hasta ahí llegó todo. En suma, se agotaron, cual había ocurrido antes, los recursos ante la Dirección de la DIAN y esta actitud provocó, en ASOCOLDA, la reacción tradicional: no volver a insistir y reiniciar las gestiones con los sucesores.

KIOTO, ESTAMBUL Y NAIROBI (II)*

La Asociación Colombiana de Agentes de Aduana (ASOCOLDA) no ha conseguido la adhesión de Colombia a los pactos multilaterales, de orden operativo, auspiciados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), durante la vigencia de la DIAN. La afirmación incluye la gestión aduanera del Abogado Carlos Fernando Zamara como parte de tal vigencia.

Sin embargo, lograr ratificaciones era también complejo antes de la DIAN y para probarlo (la razón de estas líneas) se acude a los Convenios de México y Nairobi expuestos conjuntamente en el artículo “Acontecimientos recientes en la cooperación entre las Aduanas latinoamericanas” publicado en los números 346 y 347 de la revista española **Aduanas**, correspondientes a octubre de 1984 y enero de 1985 respectivamente. Lo que sigue se basa, en gran parte, en el escrito en mención utilizado en la promoción general y legislativa de ambos textos.

El Convenio de México es una ampliación significativa del de Nairobi y se configuró en 1979 y 1980 como culminación de varios años de trabajo. La Representación Permanente de Colombia propuso volverlo el primer acuerdo regional de la ALADI, o sea, se incrustara en el nuevo esquema de integración económica delimitado en el Tratado de Montevideo 1980. La Secretaría General de la ALADI se opuso por lo cual Colombia cambió su criterio y encauzó su ubicación fuera del ámbito del mencionado Tratado en la Primera Reunión de Directores de Aduana de la América Latina celebrada, en mayo de 1981, en Buenos Aires.

El Convenio se firmó en Ciudad de México, en septiembre de 1981, Colombia lo hizo sujeto a ratificación por el Congreso y comenzó un largo viacrucis. El Gobierno Nacional hizo caso omiso de los intentos de la administración Poveda para que el Congreso lo conociera y el funcionario le sugirió al suscrito que lo promoviera desde afuera. Para ello se obtuvo el respaldo de varias entidades, en especial ASOCOLDA, y finalmente surgió la Ley 16 de 1989.

Al mismo tiempo se impulsaba infructuosamente la adhesión al Convenio de Nairobi. El mejor momento de este esfuerzo coincidió con el insuceso experimentado por la administración Gaviria, en el Senado, para aprobar la Convención de Viena. ASOCOLDA puso énfasis en que el texto de Nairobi era un complemento excelente de la norma en dificultades y que valía la pena ratificarlo. El Presidente Gaviria y su Ministro de Justicia, Andrés González, mostraron gran interés que desapareció al modificar su actitud el Senado.

*Publicado en **La República**, agosto 9 de 1997, pág. 5.

La gestión de ASOCOLDA tuvo otro éxito al promulgarse la Ley 10 de 1992 por la cual se acogió el tratado de la creación del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA). Sin embargo, la administración Zarama rechazó la propuesta formulada, a través del INCOMEX, de editar un libro sobre el modelo de internacionalización aduanera, en cuatro etapas intercambiables, expuesto a la opinión pública desde **La República**. No se profundiza porque el presente análisis se limita al período preDIAN en las relaciones aduaneras internacionales.

Respecto a dicho lapso, cuyo punto inicial se fija arbitrariamente en 1980, se concluye que presenta un saldo algebraico positivo como resultado de las leyes comentadas y de la consecución de otra aspiración antigua no referida todavía: el cupo para la Aduana Nacional en el hoy llamado Consejo Superior de Comercio Exterior a través de la Ley 7 de 1991 o Ley Marco de comercio exterior. Sin embargo, el lunar se detecta al fallarse en el intento de adhesión a Kioto y Nairobi.

Cuesta mucho trabajo vencer el ánimo parroquial en el país y, por ende, en su ambiente aduanero y conviene citar un ejemplo dramático. El Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC recomendó a las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo 1960, en su Resolución 47 de 1964, la vinculación al CCA y Colombia lo hizo en 1993, es decir, con casi treinta años de atraso.

DOLOROSO RECHAZO PARA COLOMBIA EN APEC*

Por Luis Fernando Gutiérrez Tobón**

En nuestro atribulado país, donde las malas noticias fluyen como ríos desbordados, hay una que nos golpeó en la cabeza y no tuvo dolientes que la presentaran en los medios de información ni el gobierno ha dado ninguna explicación. Me refiero al rechazo que sufrimos en la quinta reunión de la APEC. No nos aceptaron en el más importante foro de la Era del Pacífico.

Colombia es miembro de la Cuenca del Pacífico porque la naturaleza nos dio tan señalada posición geopolítica, pero los hombres no hemos aprovechado semejante ventaja, la hemos desperdiciado lastimosamente. Lo cierto del caso es que durante los días 21 y 22 de noviembre de 1997 en la ciudad canadiense de Vancouver se reunieron los presidentes o primeros ministros de los 18 Estados Miembros del más influyente grupo de países ribereños del Pacífico, entre ellos Estados Unidos, Japón, Canadá, Malasia, Corea, China, Australia, Taiwan, Hong Kong y los latinoamericanos México y Chile. Desde hace por lo menos cuatro años Colombia estuvo tratando de que nos admitieran en APEC; ahora aceptaron a Rusia, Viet Nam y Perú, a nosotros no. Colombia, en consecuencia, no podrá jugar sus cartas ni presentar sus proyectos en tan trascendental institución. Nos corresponde entonces sufrir sin chistar lo que otros quieren imponernos. Pero hay algo peor y es que cerraron matrículas por 10 años, ya tienen completo el menú de países que merecen ser aprobados, serán 21 en total, los 18 que estaban más los 3 nuevos socios que iniciarán su participación en 1998.

Semejante descertificación nos coloca como parias en la Cuenca del Pacífico. La triste verdad sin atenuantes es esa: los esfuerzos de Colombia quedaron en el vacío.

Tal vez no exista información suficiente sobre lo que es APEC y lo que representa para Colombia estar fuera de ella. Veamos en pocas líneas su importancia: el fenómeno económico y geopolítico más trascendental de los tiempos modernos es sin duda el cambio de centro de gravedad del Océano Atlántico al Pacífico. En los 20 últimos siglos, todo lo importante ocurrió en el escenario del Atlántico. El imperio romano, Grecia, el Cristianismo, el descubrimiento de América, la Revolución Francesa, el comunismo, el viaje a la luna, el dominio de Europa sobre el mundo, la llamada civilización occidental, ocurrieron en territorios que tenían como común denominador

*Divulgado en **La República**, diciembre 12 de 1997, pág. 8 A.

**Director Ejecutivo, Cámara Colombo Japonesa de Comercio e Industria y antiguo Decano de Economía de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

al Atlántico. Hoy es el Pacífico donde se está jugando el futuro del mundo. El polo de desarrollo más rápido está sobre esas aguas inmensas. La tecnología electrónica, las telecomunicaciones, el comercio internacional se mueve más sobre las aguas o los aires del Pacífico que sobre el Atlántico. Pues bien, nosotros dizque formamos parte de ese nuevo mundo en veloz crecimiento porque tenemos 1.200 kilómetros de costas sobre tan espectacular océano pero carecemos de derecho de participar en las determinaciones de los socios de este club. Como es apenas lógico, se han formado instituciones que pretenden dirigir lo que ocurrirá en tan llamativo horizonte: la ONU es mundial, la OEA es americana y la APEC es Panpacífica. Hay varias más con fines puntuales como suele decirse hoy, el PBEC que es la entidad de los hombres de negocios, el PECC que es tripartida o mixta, gobierno, empresa privada y academia, pero la de los gobiernos, la de los que mandan, es la APEC. Allí se toman las altas decisiones. En el PBEC y en el PECC nos recibieron hace pocos años, pero en la más importante nos dieron en la cara con la puerta.

Es tan notable esta asociación de países que, por ejemplo, el Presidente Clinton se apareció en Vancouver con 78 billones de dólares para el salvamento de los países de APEC en problemas, como Corea, Tailandia, Indonesia, Filipinas y Malasia. El Fondo Monetario Internacional ha hecho esfuerzos enormes por auxiliar a los socios de APEC con celeridad y amplitud no vistas antes.

Agreguemos algunas cosas de las que se propone realizar APEC: 1-Liberalización y facilitación del comercio en general. 2-Creación de una zona libre y abierta para el comercio y la inversión para el 2010 en los países desarrollados y para el 2020 en los atrasados. 3-Fomentar la cooperación técnica y económica. 4-Favorecer las pequeñas y medianas empresas y la creación de nuevas en los Países Miembros y mantenerlas informadas sobre las normas para mejorar el acceso a los mercados, la tecnología, los recursos humanos y la financiación. 5-Armonizar y simplificar los trámites aduaneros para el año 2000. 6-Facilitar la movilidad de las gentes de negocios aún creando una tarjeta de viajeros APEC. 7-Establecer sistemas más racionales de transporte. 8-Crear bases de datos e información para miembros de APEC. 9-Instituir sistemas expeditos para solución de conflictos. 10-Estimular el uso de la biotecnología para la agricultura.

Nos haríamos muy largos contando todos los programas concretos de APEC, muchos de los cuales están de moda. De todo eso y mucho más nos perdimos por no haber logrado el ingreso. Nuestra posición ante la Cuenca del Pacífico quedó maltrecha y las sanciones económicas las sufriremos por muchos años. Que golpazo nos dieron con no aceptarnos en APEC. ¿Qué sigue ahora?

Carta a la Dirección

Colombia en el Pacífico*

Santafé de Bogotá, diciembre 31 de 1997

Señor Director:

Comparto la honda preocupación expresada por Luis Fernando Gutiérrez Tobón en su artículo “Doloroso rechazo para Colombia en Apec” (**La República**, diciembre 12) y es pertinente el avance en el conocimiento de las razones explicativas y determinantes de lo que pasó y la deducción de lo que puede y debe hacerse para corregir la situación en el próximo turno, es decir, dentro de 10 años. No podemos fallar en esa ocasión.

Colombia debe vincularse a la APEC por ser el núcleo decisorio real de la Cuenca del Pacífico y ahí está, como lo dice el doctor Gutiérrez Tobón, el rumbo del mundo en el siglo XXI. Las razones son políticas y económicas dentro de los marcos estratégico y prospectivo y con sólido fundamento geográfico.

Perdimos la lid en noviembre, en Vancouver, frente a Rusia, Viet Nam y Perú. Podría pensarse que este resultado encuadra, en principio, en la lógica. Rusia es una potencia, aunque ya no es el centro de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Viet Nam es un país de la tradición asiática que juega un gran papel en la Cuenca, ha sido un aliado de Rusia y China y recibe el cortejo de USA y su estabilidad es una garantía para la paz. El Perú cuenta con una colonia japonesa importante y el apoyo de USA en mayor medida que Colombia.

Nuestro país debe concretar una política de acercamiento directo e indirecto a la Cuenca y a la APEC ejecutada rigurosa y sistemáticamente con el propósito de ser la consecución del deseado nexo, en su momento, una mera formalidad. **La República** podría organizar un foro sobre la materia.

Gutiérrez Tobón muestra una relación entre los fines de la APEC y el diseño de la internacionalización aduanera que volvimos a desarrollar, en el segundo semestre de 1997, en **La República**. En efecto, la APEC tiene interés en “5.Armonizar y simplificar los trámites aduaneros para el año 2.000”.

***LA REPUBLICA OPINION**, Sábado 10/enero/1998, pág. 4.

La adopción del esquema de la internacionalización aduanera permitiría la referida armonización y formaría parte de la vía indirecta de aproximación a la APEC, es decir, el cumplimiento previo de los requisitos de admisión voluntariamente y sin imposiciones forzadas. Sería necesario, por supuesto, que la administración actual de la DIAN se apartara de la posición sostenida por el doctor Horacio Ayala Vela.

Cordialmente,

Guillermo Franco Camacho.