

Aspectos claves para evitar perder el trato arancelario preferencial en el proceso de exportación en Colombia¹

*Key aspects for obtaining preferential tariff treatment
in the export process in Colombia*

Ana Cecilia Angulo Pachón²
Laura020408@hotmail.com

María Eugenia Villa Londoño³
Mevilla24@yahoo.com

Ximena Andrea Paniagua Cano⁴
ximenaandreapaniagua@gmail.com

¹ Este texto presenta los resultados de la investigación sobre los aspectos claves para obtener el trato arancelario preferencial en el proceso de exportación en Colombia, realizada en el año 2020 por Ana Cecilia Angulo Pachón, María Eugenia Villa Londoño y Ximena Andrea Paniagua Cano estudiantes de la Institución ESUMER. Este trabajo contó con la asesoría temática de Andrea De la Hoz, PhD en Ciencias Económicas y Empresariales y la coordinación metodológica de Jorge Andrés Acosta Strobel.

² Administradora de Empresas de la Universidad Santo Tomás, Medellín – Colombia. Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer

³ Química Farmacéutica de la Universidad de Antioquia, Medellín – Colombia. Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer

⁴ Profesional en Negocios Internacionales y Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer

Resumen

Los acuerdos comerciales buscan exenciones o reducciones arancelarias para mejorar el intercambio de bienes entre dos o más países. Para acogerse a estas preferencias es indispensable la presentación de una prueba de origen, la cual debe estar soportada en una declaración juramentada de origen y cumplir con los requisitos que permitan calificar los productos como originarios. Por lo anterior con este artículo se pretende identificar los aspectos claves para evitar perder el trato arancelario preferencial en el proceso de exportación en Colombia, a partir de la recolección de información cualitativa sobre los motivos de cancelación más frecuentes de las declaraciones juramentadas de origen, presentadas a través de los sistemas informáticos de la DIAN y diversas fuentes bibliográficas. Se encuentra que existe una falta de conocimiento de los exportadores en materia de origen que conlleva a inexactitudes en la información consignada en la declaración juramentada y por consiguiente en la prueba de origen, arriesgando el acceso de las mercancías a la preferencia arancelaria. Esta información permitirá a los exportadores conocer elementos importantes para no incurrir en reproceso, pérdida de negocios y/o investigaciones posteriores.

Palabras claves: Acuerdos comerciales, preferencias arancelarias, reglas de origen, declaración juramentada de origen, certificado de origen.

Abstract

Trade agreements seek tariff exemptions or reductions to improve the exchange of goods between two or more countries. To benefit from these preferences, it is indispensable to present a certificate of origin, which must be supported by an affidavit of origin and meet the requirements to qualify the products as originating. Therefore, this article tries to identify the key aspects to avoid losing preferential tariff treatment in the export process in Colombia, based on the compilation of qualitative information on the most frequent reasons for cancellation of affidavits of origin, submitted through the computer systems of the DIAN and various bibliographic sources. It is found that there is a lack of knowledge of the exporters in matters of origin that leads to inaccuracies in the information contained in the affidavit of origin and therefore in the certificate of origin, risking the access of the goods to the tariff preference. This information will allow exporters to know important elements in order not to incur in reprocessing, loss of business and/or further investigations.

Keywords: Trade agreements, tariff preferences, rules of origin, affidavit of origin, certificate of origin.

Clasificación JEL: F13, F53

Introducción

Los acuerdos comerciales preferenciales han adquirido gran importancia en la política comercial a nivel mundial, incrementándose la firma de éstos en los últimos años. Según la Base de Datos de Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC (WTO, 2020) existen 306 acuerdos vigentes que privilegian la desregularización de mercados y por ende el libre comercio de bienes. Esta tendencia plantea mayores desafíos en la interpretación y aplicación de las normas de origen, tanto para los actores del comercio exterior como para las administraciones aduaneras, lo que implica para las partes un conocimiento específico en cada uno de los acuerdos comerciales sobre su marco normativo y procedimental.

En el marco de los acuerdos comerciales la eliminación de aranceles y restricciones necesariamente compromete a las partes en la aplicación y administración de las reglas de origen, las cuales adquieren cada vez mayor relevancia como requisito indispensable de las preferencias negociadas. Por ello, para acceder a los mercados externos, es esencial el cumplimiento de las normas de origen establecidas en los acuerdos comerciales, con el fin de obtener el trato arancelario preferencial en el país importador (Guzmán, 2012).

En la práctica la autoridad aduanera colombiana cancela con frecuencia declaraciones juramentadas de origen, debido a los errores cometidos por el productor o exportador, los cuales ocasionan retrasos en la operación logística, incumplimiento en los compromisos de exportación, rechazo de la solicitud de certificación de origen y aún más grave pueden conducir al exportador a un proceso de verificación de origen que termine en la pérdida del trato arancelario preferencial.

Es por ello que el presente artículo se enfoca en identificar dichos errores y su incidencia en el trato arancelario preferencial, mediante la revisión de investigaciones realizadas por diferentes autores e información suministrada por la DIAN sobre declaraciones juramentadas de origen revisadas y canceladas para el periodo 2016-2019. Lo anterior con el propósito de identificar aquellos errores en los que incurre con mayor frecuencia el exportador al solicitar la prueba de origen, que conllevan al incumplimiento de las normas establecidas según el acuerdo comercial al cual se acoge, afectando no solo sus operaciones de comercio exterior sino también exponiendo al importador a la pérdida del trato arancelario preferencial al que puede acceder.

Los resultados permitirán acercar al exportador a las herramientas disponibles que le faciliten un conocimiento integral de las normas de origen al amparo de cada acuerdo comercial y el correcto diligenciamiento de los documentos requeridos para la presentación de la prueba de origen.

1. Marco Teórico

Los acuerdos comerciales actuales tienen su origen en el comercio internacional entre países. Sus inicios se pueden rastrear hasta el final del Neolítico cuando los pueblos intercambiaban especies, oro y piedras preciosas. Los fenicios fueron los pioneros del comercio internacional ya que transportaban a través del mar los excedentes de sus productos; pero fue solo hasta el siglo XVI que los intercambios entre civilizaciones adquirieron importancia con el fortalecimiento de los imperios coloniales europeos cuyo objetivo era conseguir la mayor riqueza al menor costo posible (Huesca, 2012).

Posteriormente, entre los siglos XVI a mitad del XVIII predominaron las teorías mercantilistas, caracterizadas por la acumulación de metales preciosos como pilar de la riqueza de los estados; riqueza que se lograba manteniendo las exportaciones por encima de las importaciones (Delgado y Monroy, 2017), lo que permitía conservar una balanza comercial positiva. Adicionalmente se fomentó una política proteccionista del Estado que imponía barreras arancelarias a las mercancías importadas a la vez que fomentaba mecanismos de promoción a sus exportaciones (De la Hoz, 2014).

Contrario al enfoque proteccionista, también aparecieron teorías a favor del libre comercio, como las de Adam Smith y David Ricardo. Ambos coincidían en que la libertad económica sin restricciones ni sobre aranceles o cuotas proveía mayores ganancias que un sistema regulado por el Estado (Garita, 2006).

Para Smith, por ejemplo, un país tiene una ventaja absoluta sobre otro en la medida en que sea más eficiente en la producción de un bien con menores recursos. David Ricardo, por su parte, amplía esta teoría con el postulado de la ventaja comparativa, evidenciando que las ventajas relativas en la producción de bienes procuran un beneficio recíproco. En síntesis un país debe exportar aquello que puede producir más barato e importar lo que para él sea más costoso producir (Garcés, 2015). Más adelante Stuart Mill en su teoría de la demanda recíproca señala que el intercambio comercial, depende en cierta forma, de las preferencias, carencias y la realidad económica de los países participantes, por lo cual las importaciones se compensan con las exportaciones. Otros autores que desarrollaron su trabajo sobre comercio internacional consolidando esta área de conocimiento fueron Heckscher y Ohlin quienes complementaron la teoría de la ventaja comparativa con su propuesta denominada “proporciones factoriales” en la que plantean que un país exportará el bien del que se hace un uso intensivo y es abundante, y así mismo importará aquel bien que posee en condiciones opuestas (Calderón, 2019).

En la actualidad el libre comercio tiene como escenario la globalización, fenómeno que abarca e impacta los diferentes ámbitos que comprenden al ser humano, su entorno y la interrelación entre ellos (González, 2017). La globalización se manifiesta de diversas formas y en ella participa un gran porcentaje de la economía mundial. Se expresa como apertura de mercados, firma de tratados de libre comercio, acuerdos de integración y complementación económica, entre otras y tiene como finalidad minimizar barreras y facilitar la libre circulación de bienes, servicios y tecnología (Arias, 2017).

1.1 Acuerdos comerciales y preferencias arancelarias

Con relación a la firma de tratados de libre comercio, Cornejo (2018) precisa que un acuerdo comercial entre países establece regulaciones que permite que las mercancías objeto de intercambio comercial que cumplen con las normas estipuladas en los mismos, gocen de un trato arancelario preferencial en forma de reducción o eliminación de aranceles. En el mismo sentido se pronuncia Rivera (2018) señalando que los acuerdos comerciales procuran impulsar el crecimiento económico de las naciones a través de la producción y posterior exportación de bienes, como efecto de la liberación arancelaria. Para ello se establecen tarifas preferenciales, reglas y normas de origen como una herramienta de política comercial necesaria para regular el mercado internacional.

Al respecto, los primeros documentos que abordaron el tema de origen fueron el Convenio de Kyoto y el Acuerdo de Normas de Origen de la OMC. Kyoto, en el Anexo K, indica que las reglas (o normas) de origen corresponden a criterios establecidos por la legislación interna de cada país o están estipuladas en los convenios internacionales con el objetivo de determinar el origen de las mercancías. Astudillo (2017) las define como un grupo de normas que especifican el lugar donde se ha producido un bien con el fin de acceder a un mercado determinado con beneficio arancelario. Por otra parte, Estevadeordal y otros (2005) destacan que las reglas de origen son determinantes en la protección del comercio, toda vez que al enviar una mercancía desde un país miembro exportador de un acuerdo, éste debe cumplirlas para poder acceder al trato arancelario preferencial en el país miembro importador.

La OMC, por su parte, realiza una clasificación de las reglas de origen como no preferenciales y preferenciales. Las reglas de origen no preferenciales se establecen como medida de defensa comercial (ej. salvaguardia, los derechos antidumping, los derechos compensatorios, entre otros), mientras que las reglas de origen preferenciales según el párrafo 2, Anexo II del Acuerdo corresponden a:

"Las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994".

Normalmente, se componen de cuatro elementos: las reglas de origen, los criterios territoriales y criterios sobre la expedición directa, la certificación de origen y otras disposiciones (WCO, 2017) y buscan evitar que mercancías provenientes de terceros países, que no son parte del acuerdo comercial, se beneficien de las ventajas arancelarias concedidas en el marco del mismo; preferencias que reciben únicamente las mercancías que cumplan con los requisitos para la calificación de origen (Cubas, 2013).

1. *Reglas de origen:* Los criterios se negocian en los acuerdos teniendo en cuenta lo establecido en el Convenio de Kyoto en el que se identifican dos principios por los cuales se puede considerar un producto como originario de un determinado país: mercancía enteramente obtenida y mercancía que haya sido objeto de una transformación sustancial. Se considera que la mercancía es enteramente obtenida porque no contiene bienes ni materiales de países diferentes al productor-exportador. En lo referente a la transformación sustancial ésta debe involucrar un proceso productivo (transformación) a los materiales no originarios para la obtención del producto final. Dicha transformación se acredita mediante tres procedimientos: un cambio de clasificación arancelaria; en el cual el bien final se clasifica en un capítulo, partida o subpartida diferente a los materiales no originarios utilizados en su fabricación. Un valor de contenido regional, que corresponde al porcentaje mínimo de componentes del país exportador o región que puede contener una mercancía. Una lista de transformaciones o elaboraciones, definidas en cada acuerdo, a las cuales debe someterse la materia prima o bienes intermedios, no propios de la región (Heilbron y Suárez, 2016). En la figura 1 se ilustran los criterios o reglas generales para la calificación de origen.

Figura 1. Criterios de calificación de origen



Fuente: Cartilla CT-OA-0068. Pruebas de Origen en las exportaciones colombianas, Versión No. 002.

2. *Criterios territoriales y de expedición directa:* Se debe garantizar que las mercancías se fabriquen en la zona de libre comercio. En este sentido el origen se refiere al vínculo geográfico que une la mercancía con un país determinado, por ello en el ámbito del comercio internacional y en el ejercicio de las administraciones aduaneras, es esencial determinar el país donde fueron obtenidas o producidas las mercancías para la correcta aplicación de la política arancelaria y comercial (Cancino y Ruiz, 2016).

Referente al criterio de expedición directa para que una mercancía conserve su carácter de originaria y se beneficie del tratamiento preferencial, deberá despacharse directamente del país exportador al país importador partes del acuerdo comercial. En el caso de que la

mercancía deba hacer tránsito por un tercer país, esta tendrá que permanecer bajo control aduanero y cumplir con las condiciones establecidas en dicho acuerdo.

3. *Certificación de origen*: Se debe expedir en forma previa o al momento de la exportación una certificación de origen donde el productor o exportador manifiesta que éstas califican como originarias, permitiendo al importador acceder al trato arancelario preferencial según lo establecido en el acuerdo comercial y con base en dicha certificación. La emisión de la prueba de origen se puede efectuar por autoridad competente del país exportador o por auto-certificación de origen o declaración en factura (DIAN, 2018), éstas últimas pueden ser expedidas por el fabricante, el productor, el exportador o el importador (Zincenko, 2018).

Todas estas formas de certificar el origen incluyen una declaración bajo la gravedad de juramento y para que adquiera validez debe ser firmada por el representante legal o la persona autorizada para ello, esta declaración da fe de que el producto califica como originario (DIAN, 2018). En Colombia la DIAN es la autoridad competente que expide los certificados de origen a través de los Sistemas Informáticos Electrónicos con base en una Declaración Juramentada de Origen (Resolución 046 de 2019). Esta declaración es soporte de la prueba de origen y al igual que el certificado es emitida por el productor y/o exportador y contiene todo lo relacionado con el proceso productivo, materiales y costos de producción (Decreto 1165 de 2019).

4. Como último elemento, las reglas de origen preferenciales incluyen *otras disposiciones* que refieren temas sobre sanciones, la confidencialidad de la información, la cooperación internacional y la asistencia mutua o la solución de diferencias, etc.

1.2 Marco normativo

Antes de la apertura económica Colombia hacía parte de integraciones comerciales como el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). En 1981 se vinculó al GATT, acogiéndose a sus principios, entre ellos la reducción de aranceles aduaneros y barreras comerciales. En los años noventa comenzó el proceso de liberación del comercio exterior con el fin de consolidar su política comercial y expandirse a los mercados internacionales mediante firma de acuerdos de libre comercio, inicialmente con países de la región y más adelante con otros países.

Para llevar a cabo este proceso fue necesario armonizar las normas supranacionales, regionales y nacionales conforme con lo establecido en cada Acuerdo Comercial suscrito. En la Tabla 1 se recopilan las principales normas de origen de aplicación en Colombia.

Tabla 1. Marco normativo

Norma	Descripción
Convenio Internacional para la simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado 2006)	<ul style="list-style-type: none">- Normas para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.- Anexo K las reglas de origen de las mercancías, las disposiciones sobre la prueba documental de origen, así como el control de pruebas documentales de origen.
Resolución 78 (24/11/1987) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Modificada por la Resolución 252 (4/08/1999)	Régimen general de origen para los países miembros del Tratado de Montevideo de 1980 del cual hace parte Colombia.
Decisión 416 (30/07/1997) de la Comunidad Andina (CAN)	Adopta las normas para la calificación y certificación de origen de mercancías de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.
Ley 1609 del 02 de enero de 2013	<ul style="list-style-type: none">- Normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.- Establece la adecuación del Régimen de Aduanas a la política comercial del país, la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.- Garantiza la facilitación para el desarrollo y aplicación de los convenios y tratados internacionales.
Decreto 1165 del 2 de julio de 2019	<ul style="list-style-type: none">- Disposiciones en materia aduanera en desarrollo de la Ley 1609 de 2013- En lo concerniente al origen de las mercancías se dan los lineamientos en el Título 5, Capítulo 17, Sección 3 sobre el tratamiento arancelario preferencial y la prueba de origen en concordancia con lo establecido en cada uno de los acuerdos comerciales. En el Título 16, capítulo 10 referido al procedimiento de verificación de origen de mercancías exportadas.
Resolución 046 del 26 de julio de 2019	<ul style="list-style-type: none">- Reglamenta el Decreto 1165 de 2019- Título 7, Capítulo 3 establece las disposiciones correspondientes al certificado de origen y a la Declaración Juramentada de Origen, así como las responsabilidades de productores y/o exportadores en el

	cumplimiento de las normas de origen contempladas en los diferentes acuerdos comerciales.
Cartilla CT-OA-0068	Pruebas de origen en las exportaciones colombianas, proporciona a los exportadores un documento de consulta sobre la emisión de las pruebas de origen y la presentación de la Declaración Juramentada de Origen, según lo contenido en los acuerdos comerciales suscritos por Colombia y las disposiciones emitidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.
Guía: Procedimiento Certificado de Origen de agosto de 2014	Disposiciones relativas al diligenciamiento de la Declaración Juramentada de Origen y el certificado de origen que se realizan a través de los Sistemas Informáticos Electrónicos de la DIAN.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes

2. Metodología

El presente artículo busca ofrecer a los usuarios exportadores un mayor conocimiento sobre la importancia de obtener una certificación de origen veraz, con el objetivo de poder acceder a los diferentes mercados en virtud de los tratados internacionales firmados por Colombia, identificando las causas y consecuencias por las cuales se puede perder el trato preferencial.

Para lograrlo se identifican los errores más comunes evidenciables desde la presentación de la declaración juramentada de origen. El enfoque de la investigación es cualitativo toda vez que la misma está basada en la revisión bibliográfica y en la recolección y análisis de información de tipo cualitativo consultada en base de datos de la DIAN, con el fin de evidenciar una problemática existente (Cauas, 2015). Se categoriza como de tipo descriptiva, debido a que se basa en estudios, percepciones y revisiones que describen los errores más frecuentes que pueden conllevar a la pérdida del trato arancelario preferencial según los acuerdos comerciales en vigor para Colombia.

Inicialmente se realizó una revisión de fuentes bibliográficas de diversos autores y organizaciones no gubernamentales expertos en la materia, quienes se han pronunciado sobre las dificultades comunes que se detectan en el cumplimiento de las normas de origen. Esta información permitió identificar las irregularidades más relevantes que obstaculizan el acceso al trato arancelario preferencial. Posteriormente se efectuó consulta en el sistema informático electrónico de origen de la DIAN de las declaraciones juramentadas revisadas por la Entidad, durante el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019, la Tabla 2 refleja el estado de las declaraciones juradas una vez revisadas.

Tabla 2. Estado declaraciones juramentadas revisadas

AÑO	TOTAL DJO REVISADAS	ACTIVAS		SUSPENDIDAS		CANCELADAS	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
2016	3254	1132	34,79%	24	0,74%	2098	64,47%
2017	4577	1261	27,55%	35	0,76%	3281	71,68%
2018	6024	1220	20,25%	38	0,63%	4766	79,12%
2019	4764	1737	36,46%	21	0,44%	3006	63,10%
	18619	5350	28,73%	118	0,63%	13151	70,63%

Fuente: Sistema Informático Electrónico de Origen DIAN

La tabla anterior muestra que 13151, correspondiente al 70,63% del total de las declaraciones juramentadas revisadas, fueron canceladas; siendo este un porcentaje muy elevado que hace suponer la existencia de dificultades en el diligenciamiento de este documento, circunstancia que motiva el desarrollo de este artículo, por ser la declaración juramentada el documento soporte esencial en Colombia, para expedir la prueba de origen que otorga el acceso a la preferencia arancelaria negociada en los tratados comerciales.

Una vez se seleccionaron las declaraciones canceladas se procedió a tomar una muestra representativa del total de los datos (nivel de confianza 95% - margen de error 2,87%), obteniendo como resultado 1068 registros, escogidos de manera aleatoria simple, utilizando como herramienta la función “ALEATORIO.ENTRE” de Excel de Office, para consulta y análisis. Esta información se clasificó según los aspectos de mayor incidencia en la pérdida de las preferencias arancelarias.

Finalmente, se realizó un análisis de la información secundaria y primaria obtenida identificando las causas frecuentes por las cuales se puede perder el trato arancelario preferencial en un acuerdo comercial y evidenciando los errores en los que incurren los exportadores en Colombia al presentar las declaraciones juramentadas, como documento esencial de la certificación de origen. Se garantiza que la información primaria, así como los resultados e instrumentos metodológicos se soportan documentalmente tal como se obtienen de la fuente, para comprobar su veracidad y el manejo objetivo de la misma. El análisis de la información, su interpretación y resultados se manejará conforme al ejercicio ético de la investigación y estará exenta de juicios de valor.

3. Resultados y/o Hallazgos

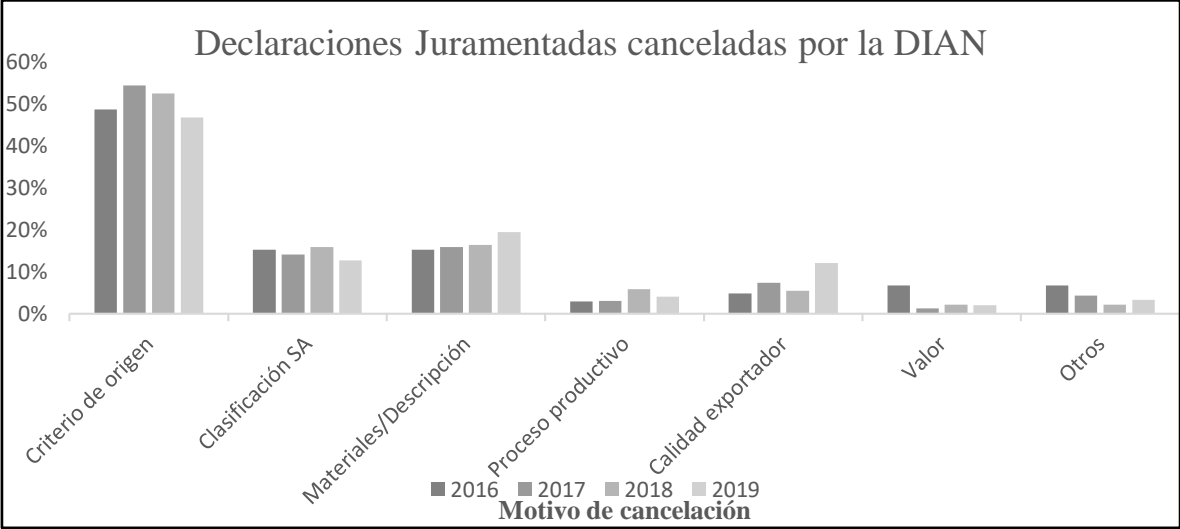
La declaración juramentada de origen es un documento esencial y primer requisito en el proceso de solicitud de certificación de origen para las exportaciones en Colombia. Se busca que en dicho documento se consigne la información de manera correcta, suficiente y verídica, que permita al momento de su revisión cumplir todos los requisitos para su aprobación por la Entidad competente, obtener la certificación de origen, poder acceder a las preferencias arancelarias de los distintos acuerdos comerciales sin retraso o reproceso y atender sin inconvenientes requerimientos o revisiones de verificación de origen tanto del país exportador como del país importador.

En el sistema informático electrónico de origen de la DIAN las declaraciones juramentadas que la Entidad ha revisado se pueden encontrar en uno de los siguientes estados: activa, suspendida o cancelada. En el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019, el sistema reporta que se revisaron 18619 declaraciones juramentadas, de éstas 5350 quedaron activas, es decir no se encontraron errores en su diligenciamiento; 118 se suspendieron, quedando pendientes de comprobación de requisitos para definir su situación y 13151 se cancelaron por errores u omisiones en dicho documento.

Como resultado del análisis de los 1068 registros seleccionados de manera aleatoria, se encontró que el 61,61% fueron canceladas por la administración aduanera, 31,27% corresponde a declaraciones juramentadas canceladas a solicitud del productor o exportador y un 7,12% no arrojó información. En lo concerniente a las declaraciones juramentadas canceladas a solicitud del productor o exportador, éste se encuentra facultado por la normatividad cuando existen cambios en las condiciones de producción de la mercancía (Resolución 046 de 2019) o cuando detecta errores de diligenciamiento. Dado que el interés de la investigación fue identificar aquellas variables que ocasionaron errores o imprecisiones en las declaraciones juramentadas, sólo se tuvo en cuenta las que fueron canceladas por la DIAN.

Una vez revisadas las 658 declaraciones, se hallaron diferentes errores en aspectos como criterio de origen, subpartida arancelaria, insumos o materiales y descripción, proceso productivo, calidad de exportador, valores y otros, los cuales fueron priorizados teniendo en cuenta su incidencia directa en la presentación y validez de una prueba de origen que comprometen el acceso al trato arancelario preferencial. En la Gráfica 1 se muestra el porcentaje de participación de acuerdo con los errores que se presentaron en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019.

Gráfica 1. Declaraciones Juramentadas canceladas por la DIAN



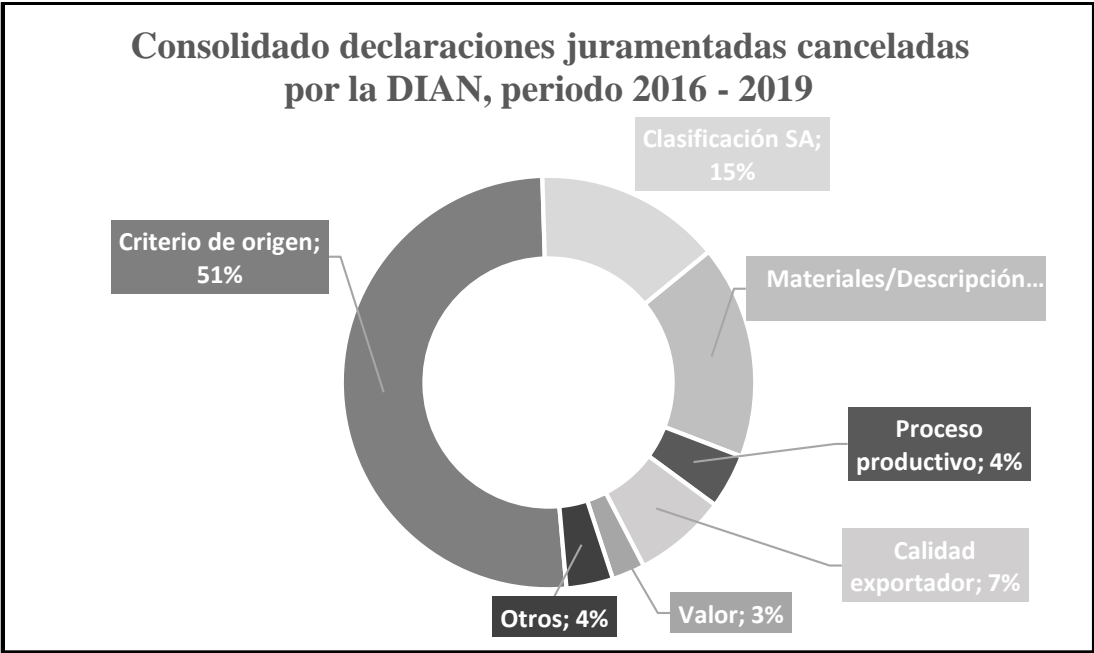
Fuente: Elaboración propia

En la gráfica anterior se observa que el comportamiento de cada una de las variables conservó la misma tendencia durante los cuatro años, manteniéndose el criterio de origen en cada uno de los años como el de mayor frecuencia. La gráfica además muestra que las variables clasificación SA (Sistema Armonizado) y materiales/descripción tienen una participación porcentual similar, sin embargo, en el año 2019 la primera bajó (12,67%) mientras la segunda aumento de manera significativa (19,33%).

En las demás variables, aunque no tienen mucha participación porcentual, se destaca que la calidad del exportador aumentó considerablemente en comparación con el primer año de estudio (2016, 4,76% - 2019, 12,00%), mientras que la variable valor ha disminuido con respecto a los mismos años (2016, 6,67% - 2019, 2,00%).

A continuación, en la Gráfica 2 se presenta el consolidado de los motivos de cancelación para el periodo de estudio donde se evidencia que al diligenciar la declaración juramentada, la variable determinación del criterio de origen tiene una participación mayor al 50% siendo la que más se presenta en el periodo estudiado, las otras variables con mayor participación son la información relacionada con la descripción (17%) y la clasificación arancelaria (15%). Las otras variables: Calidad exportador, Proceso Productivo y Valor, tienen una participación menor con 7%, 4% y 3% respectivamente. La variable Otros, cuenta con una participación porcentual del 4%.

Gráfica 2. Consolidado declaraciones juramentadas canceladas por la DIAN, periodo 2016 - 2019.



Fuente: Elaboración propia

Revisando la incidencia de estas variables en la pérdida del trato arancelario preferencial, el error más crítico es la determinación del criterio de origen. Adicionalmente se encuentra en

la información consultada las siguientes observaciones: “mercancía no cumple con el requisito específico de origen”, “los literales de calificación no corresponden o están errados”, “norma de origen incorrecta para el acuerdo”, “materiales que no confieren origen o productos que no se encuentran negociados en el acuerdo citado”.

En este orden de ideas, la determinación correcta del criterio de origen es importante porque éste vincula la mercancía con el territorio y señala los requisitos relacionados con su fabricación, los cuales deben ser acordes con el conjunto de reglas establecidas en las normas de cada acuerdo comercial. En este sentido Maldonado (2014) expresa que la mercancía tiene una estrecha relación con el sitio donde se ha elaborado, para lo cual es determinante conocer el lugar de obtención y procedencia de la materia prima, insumos y componentes necesarios para la producción del bien final. Al respecto es importante que el exportador tenga claridad sobre lo que representa que una mercancía sea “hecha en un país”, “procedente de un país” u “originaria de un país” con el fin establecer correctamente el criterio en la prueba de origen.

El otro aspecto importante a considerar en la determinación del origen de la mercancía es la clasificación arancelaria, encontrándose en la revisión errores tanto en el producto final como en los materiales utilizados en su elaboración; situación que puede llevar a que no se cumplan con los requisitos específicos de origen relacionados con el cambio de capítulo, partida o subpartida (Cañarte, 2017). La exigencia de este requisito es aplicable cuando se tiene participación de un material no originario, lo que implica un análisis más profundo porque involucra un proceso de “transformación sustancial” (Estevadeordal y otros, 2005). En el caso de los criterios que involucran el cambio en clasificación arancelaria relacionada con insumos de terceros países, Colombia en las firmas de sus tratados utiliza en la mayoría de ellos las reglas según cambio de capítulo, partida y subpartida en los tres niveles, como por ejemplo en los tratados Mercosur-Colombia, Estados Unidos-Colombia, Chile-Colombia; en otros tratados como ALADI solo utiliza cambio en partida y CARICOM cambio en capítulo y subpartida.

Ahora bien, sobre los materiales y su descripción se encuentra que muchas de las inconsistencias hacen referencia a información incompleta o errada, a clasificación arancelaria incorrecta y a la inclusión de materiales de terceros países como originarios por el solo hecho de haber sido adquiridos en el mercado nacional; estas inexactitudes impiden la verificación adecuada del criterio de origen. El hecho de describir completa y correctamente una mercancía permite no sólo su identificación, sino también su correcta clasificación arancelaria.

Sobre los demás errores identificados, es decir descripción del proceso productivo, calidad del exportador, valores y otros, aún el bajo porcentaje de ocurrencia no dejan de ser relevantes al momento de calificar las mercancías como originarias. En el caso del proceso productivo, se encontró que la descripción era incompleta, no se detallaba por etapas o no se llevaba a cabo; información que es indispensable para establecer si la transformación de los materiales

importados es suficiente para otorgar origen al bien final (DIAN, 2018). En cuanto a la calidad del exportador las declaraciones juramentadas se cancelaron porque fueron presentadas por el comercializador y no por el productor; este requisito está contemplado en la normatividad aduanera vigente con algunas excepciones. Referente a los valores se detectaron inconsistencias en precios por unidad comercial y costos de producción.

Es importante resaltar que si bien se priorizaron los errores para análisis estadístico, se encontró que en una sola declaración juramentada se cometen varios errores, situación que se presenta en la mayoría de las declaraciones canceladas, que comprometen la información consignada en la certificación de origen. Estudios realizados por la CEPAL citados en el trabajo de Izam (2003) refieren que en el evento que los errores afecten la calificación de origen el exportador se expone a la pérdida de negocios en el exterior, pues la mercancía no se podrá acoger al tratamiento arancelario preferencial en el país importador.

Si esto sucede, debe asumir la totalidad del pago de los derechos arancelarios y verse sometido a un proceso de verificación de origen por la autoridad aduanera. Otros autores también afirman que lo anterior ocasiona como efecto inmediato la cancelación de la Declaración Juramentada de Origen por parte de la Entidad competente y la no emisión del certificado de origen oportunamente, incurriendo en reprocesos que retrasan la operación de exportación y genera mayores costos logísticos (Cancino y Ruiz, 2016).

La problemática expuesta coincide con diferentes investigaciones realizadas por la OMA sobre irregularidades cometidas en materia de origen, basado en estudios de casos en países miembros, en los que identificaron aspectos claves como falta de conocimiento y comprensión de los criterios de origen y su aplicación por parte de los usuarios e incluso de las entidades certificadoras. También hallaron errores evidentes e irrefutables, que resultan inadmisibles, en los certificados de origen (WCO, 2013). A la misma conclusión se llegó en estudio realizado posteriormente con diferentes países miembros (WCO, 2016).

Otro aspecto señalado en los estudios y resaltado por las autoridades aduaneras es la falencia en la correcta aplicación de las normas de origen, ocasionado por la falta de capacitación especializada tanto de funcionarios como de los usuarios aduaneros (WCO, 2011). En otro estudio se concluye que la clasificación arancelaria cumple un papel primordial en la determinación del origen, por lo que es importante la actualización de las normas de origen de forma que haya consistencia entre la clasificación del Sistema Armonizado y la determinación del origen, para evitar confusiones y el uso inadecuado de las mismas (WCO, 2015).

Inclusive, la Organización Mundial de Comercio – OMC examinando el uso y la aplicación de las normas de origen preferenciales para los países menos adelantados – PMA, resalta la subutilización de preferencias arancelarias, como en algunas categorías de productos agrícolas. Por ejemplo, en 2016 los PMA habían pagado aranceles por transacciones comerciales valoradas en más de 7.000 millones de dólares EE.UU. que deberían haberse

beneficiado de preferencias arancelarias (OMC, 2018). Esta situación se presenta debido a la rigurosidad de las normas de origen que no permiten su cumplimiento en ciertos casos y por otro lado a la existencia de varios acuerdos preferenciales con diferentes criterios y desgravaciones arancelarias, que terminan confundiendo al exportador (OMC, 2018).

La OMC en el 2019 también publicó que la subutilización de las preferencias no se debe principalmente, a la complejidad de las normas de origen, sino que puede estar relacionada con la certificación de origen (OMC, 2019).

4. Conclusiones

Las normas de origen de un acuerdo comercial establecen los “criterios de calificación de origen, esta calificación depende del lugar donde la mercancía ha sido obtenida o producida y/o los procesos de transformación a los que ha sido sometida; su correcta aplicación y cumplimiento es indispensable para garantizar que las mercancías califican como originarias y accedan al tratamiento arancelario preferencial negociado, a la vez que favorece los procedimientos y obligaciones que el exportador adquiere con el comprador y con las autoridades competentes.

La información obtenida permitió identificar que los exportadores colombianos incurren en demasiados errores al diligenciar la declaración juramentada de origen que ocasionan la cancelación de la misma. Dentro de estos se encontraron errores formales, que no inciden en la determinación de origen; además errores sustanciales, que dan lugar al desconocimiento de la prueba de origen y que pueden comprometer el trato arancelario preferencial, siendo el error más crítico la aplicación del criterio de origen, seguido por la incorrecta clasificación arancelaria e imprecisiones en la descripción de materiales y la participación de éstos en el proceso productivo. Lo anterior demuestra falta de rigurosidad y exactitud en la información consignada en la declaración.

Según lo expresado por diversos autores y analizado a lo largo del presente artículo sobre los errores en la determinación del criterio de origen, queda evidenciado que, el desconocimiento de las normas, constituye la causa principal de las transgresiones o incumplimientos legales en el tema de origen, cuyo conocimiento y entendimiento se dificulta debido a la poca claridad en los textos del articulado, lleno de tecnicismos que escapan al saber común del ciudadano; ello unido a la gran cantidad de Acuerdos Comerciales Preferenciales vigentes, suscritos entre Colombia y otros países, cada uno de los cuales establecen sus propios procedimientos de origen, lo que complica aún más el trabajo de entendimiento, interpretación y aplicación, dando lugar, en no pocas ocasiones, a confusiones para su cumplimiento.

Como consecuencia de estos errores el exportador puede verse inmerso en procesos jurídicos, sanciones, pérdida de mercado e impacto directo en su negocio en costos y tiempo, a la vez que expone al importador a la pérdida del trato arancelario preferencial, con el consecuente pago de tributos y sanciones a que haya lugar. Es importante resaltar que las autoridades aduaneras de cada país se encuentran legalmente facultadas para realizar las verificaciones de origen requeridas; en Colombia esta competencia y el procedimiento respectivo se encuentran consagrados en los Artículos 318 y 698 del Decreto 1165 de 2019.

Considerando que, para efectos de la revisión de la certificación de origen, las entidades competentes, parten del estudio de la información contenida en la Declaración Juramentada, resulta de suma importancia que el exportador tenga cuidado en su diligenciamiento, toda vez que, cualquier error cometido en dicho documento fuente, puede ser trasladado e incide en la prueba de origen, dando lugar a que incurran en irregularidades o inconsistencias en su expedición por el incumplimiento de los requisitos exigidos. El exportador debe ser consciente de que con esta declaración da fe de la veracidad de la información que soporta la prueba de origen.

Finalmente es de vital importancia, que en materia de origen haya más formación y cooperación entre las partes involucradas en este proceso. En este sentido se resalta que existen algunas herramientas puestas a disposición por las Entidades que regulan la normatividad en materia de origen como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y la OMC (WTO, 2020), con el objetivo de entregar a los exportadores mecanismos que faciliten la presentación de las pruebas de origen según lo establecido en los acuerdos comerciales y una base de datos (WTO, 2020) que permite hacer búsquedas sobre el ahorro de derechos en los acuerdos comerciales y las normas de origen correspondientes, lo anterior permitirá a los exportadores un mejor aprovechamiento de las ventajas que ofrecen los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

Con el fin de ahondar más en la problemática abordada se recomienda tener un acercamiento con los usuarios para conocer la percepción sobre las dificultades en los procesos de certificación de origen, así como trabajar en la simplificación de la declaración juramentada, reestructurándola a las realidades de los mercados.

5. Bibliografía

Acuerdos TLC Colombia. Acuerdos vigentes. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.tlc.gov.co>.

ALADI (1999). Resolución 252 de 1999. Texto consolidado y ordenado del régimen general de origen de la ALADI. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: [http://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionescomite/D207FACADE7AF87B032567CC00555F7F/\\$FILE/252.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionescomite/D207FACADE7AF87B032567CC00555F7F/$FILE/252.pdf)

Arias, J. A. L., Montoya, G. C., & Sánchez, J. A. (2017). Los Acuerdos Comerciales Regionales y el Regionalismo Abierto: posibles efectos de desviación de comercio o erosión de preferencias. Análisis de caso en el sector confecciones (Regional Trade Agreements and the Open Regionalism: the risk of trade diversion or erosion of preferences. Analysis of case in the garment sector). *Revista En-contexto*/ISSN: 2346-3279, (6), 137-162.

Astudillo Aguilar, E. S. (2017). Tesis. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 a partir de <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/36090>, p. 40.

Calderón Urrego, J. C. (2019). Análisis del modelo gravitacional de comercio entre Colombia y sus principales socios comerciales para el periodo 2007-2017 (Bachelor's thesis, Fundación Universidad de América), p. 24-25.

CAN (1997). Normas Especiales para la Calificación y Certificación del Origen de las Mercancías. Recuperado el 19 de septiembre de 2019 de: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/gace284.pdf>

Cancino Gómez, R., & Ruíz Ruíz, A. (2016). El certificado de origen, un mecanismo jurídico para acceder a preferencias arancelarias. *Revista de la facultad de derecho de México*, 66(265).

Cañarte Villacreses, M. G. (2017). Mejoras en la definiciones y aplicaciones de las reglas de origen dentro de los Acuerdos Comerciales suscritos por el Ecuador en el marco de la ALADI y la CAN (Master's thesis, Universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Económicas), p. 26.

Castaño, L. L., Gómez, N., Jiménez, D., & Londoño, G. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero. *Escenarios: empresa y territorio*, 141-168.

Cauas, D. (2015). Definición de las variables, enfoque y tipo de investigación. Bogotá: biblioteca electrónica de la universidad Nacional de Colombia, 2, 1-11, p. 2.

Cornejo, R. (2018). Estrategias y Mecanismos para la Convergencia de los Acuerdos Comerciales en América Latina.

Cubas, B. (2013). Proyecto USAID: Reglas de Origen en el Marco del Acuerdo de Promoción Comercial Colombia - EE.UU. Manual Práctico para el Sector Textil – Confecciones, p. 16.

De la Hoz, A. (2014). Generalidades de Comercio Internacional. Medellín: L.Vieco S.A.S. p. 24.

Delgado, J. E. R., & Monroy, E. E. M. (2017). Lo “Mundial”, lo “Internacional” y lo “Global” en las Relaciones Transpacíficas. *Orientando*, (14), p. 50.

DIAN (2014). Guía procedimiento certificado de origen (Versión 3. Agosto 2014). Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: <https://www.dian.gov.co/aduanas/aspectecmercancias/origen/1%20Gu%C3%ADa%20de%20Procedimientos%20Inform%C3%A1ticos%20para%20certificaci%C3%B3n%20de%20origen.pdf>

DIAN. (2018). Cartilla CT-OA-0068. Pruebas de Origen en las exportaciones colombianas, Versión No. 002. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: <https://diancolombia.sharepoint.com/sites/diannetpruebas/Areas/Carpetas%20Organizacion%20al%20Procesos/Aduana/CT-OA-0068.pdf>

DIAN (2019). Regulación Aduanera. Decreto 1165 del 02/07/2019. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: https://www.dian.gov.co/normatividad/Decretos/Decreto_1165_02072019.pdf

DIAN (2019). Regulación Aduanera. Resolución 046 del 26/07/2019 reglamentaria del Decreto 1165/2019. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20000046%20de%2026-07-2019.pdf>

Estevadeordal, A., Suominen, K., Sanguinetti, P., & Trejos, A. (2005). Rules of origin in preferential trading arrangements: Is all well with the spaghetti bowl in the Americas? [with comments]. *Economía*, 5(2), 63-103.

Garita Roberto. (2006). *Teoría económica del comercio internacional*. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/teoria-economica-del-comercio-internacional/>, p. 5.

Garcés Cano, J. E. (2015). Revisión crítica de los postulados clásicos del comercio internacional: un ejercicio empírico sobre Colombia y Perú. *Revista Finanzas y Política Económica*, 7 (1), 147-168. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3235/323535374008>

González, E. J. C. (2017). *Influencia del TLC Colombia-Estados Unidos en las condiciones laborales y el desarrollo humano de los trabajadores de las pymes exportadoras de ACOPI en el eje cafetero* (Doctoral dissertation, Universidad Rey Juan Carlos), p. 10.

Guzmán Manrique, G. (2012). *Las reglas de origen del comercio internacional* (Primera ed.). Bogotá: Legis, p. 1.

Heilbron, D. & Suarez, M.A. (2016). Análisis Comparativo de Reglas de Origen en la Alianza Pacífico y en los TLC de los Países Miembros. *Journal of Business*, Vol.8 (1): 2-34, p. 6.

Huesca, C. (2012). *Comercio internacional*, p. 11-13.

Izam, M. (2003). Normas de origen y procedimientos para su administración e América Latina. CEPAL, p. 51.

Maldonado Narváez, Marlon Iván (2014). Las reglas de origen en los tratados de libre comercio. *Revista de Derecho*, (41), 32-50. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=851/85131029002>, p. 43.

OMC (2018). Los Miembros de la OMC examinan el uso y la aplicación de las normas de origen preferenciales para los PMA. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/roi_15oct18_s.htm

OMC (2019). Los Miembros de la OMC examinan la utilización de las preferencias arancelarias para los PMA y los vínculos con las normas de origen. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/roi_16may19_s.htm

OMC (2019). Nueva iniciativa sobre normas de origen para ayudar a las empresas a utilizar mejor las preferencias comerciales. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/roi_17oct19_s.htm

Rivera Marín, C. (2018). Certificados de origen y mercadología Fundación Universitaria del Área Andina, p. 2, 18.

Secretaría del Senado (2013). Ley Marco de Aduanas. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1609_2013.html

WCO (2011). WCO Research Paper No. 20 World Trends in Preferential Origin Certification and Verification. Recuperado el 11 de noviembre de 2020 de http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/20_preforigin_worldtrends_tanaka_en.pdf?db=web

WCO (2013). Estudio sobre la tipología en las irregularidades en materia de origen. Recuperado el 11 de noviembre de 2020 de <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/origin-irregularity-typology-study-final-esp.pdf?db=web>

WCO (2015). Estudio sobre el uso de “las normas basadas en un cambio de clasificación arancelaria” en el marco de las normas de origen preferenciales. Recuperado el 11 de noviembre de 2020 de <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/estudio-sobre-el-uso-de-las-normas-basadas-en-un-cambio-de-clasificaci%C3%B3n-arancelaria-esp.pdf>

WCO (2016). Guide To Counter Origin Irregularities (Excluding Fraud). Recuperado el 11 de noviembre de 2020 de <https://www.wcoesarocb.org/wp-content/uploads/2017/03/8-Guide-to-counter-origin-irregularities-final-en.pdf>, p.7.

WCO (2017). Estudio comparativo sobre las normas de origen preferenciales. Recuperado el 26 de septiembre de 2020 de http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/reference-material/170130-c-sp-comparative-study-on-pref-roo-master-file-final-23_06_2017.pdf?db=web

WCO (2018). Convenio Internacional para la simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Recuperado el 19 de septiembre de 2020 de: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/kyoto_new_es.aspx

WTO (2020). Nueva iniciativa sobre normas de origen para ayudar a las empresas a utilizar mejor las preferencias comerciales. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/roi_17oct19_s.htm

WTO (2020). Preferential Trade Arrangements. Recurado el 16 de noviembre de 2020 de <http://ptadb.wto.org/>

WTO (2020). Regional Trade Agreements. Database. RTAs in force. Recuperado el 8 de octubre de 2020 de: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

Zincenko, L. (2018). La naturaleza jurídica de la preferencia arancelaria concedida por el certificado de origen [en línea]. Trabajo Final Integrador de Maestría en Derecho Tributario. Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-in/library.cgi?a=d&c=tesis&d=naturaleza-juridica-preferencia-arancelaria>. p. 17.